

# CON FIGURA CIONES ES

Núm. 29

Octubre-diciembre de 2008

Rolando Cordera Campos	<b>P</b> resentación	<b>3</b>
Pedro Salmerón Sanginés	<b>¿P</b> or qué estalló la revolución de 1910?	<b>5</b>
Comité Asesor del FAP para la Reforma Petrolera	<b>L</b> os dictámenes de la reforma petrolera y las <i>trece líneas rojas</i>	<b>23</b>
Ciro Murayama	<b>P</b> recampañas y actos anticipados de campaña: ¿inhibir el poder del dinero o inhibir la política?	<b>28</b>
Guillermo Vitelli	<b>L</b> os gobiernos en Argentina: la transformación de la democracia en olocracia	<b>34</b>
Leonardo Lomelí Vanegas	<b>N</b> exos y la economía (1978-2008)	<b>44</b>

---

## ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

---

Rolando Cordera Campos	<b>M</b> ás allá de la focalización. Política social y desarrollo en México	<b>55</b>
------------------------	---	-----------

Vanessa Jannett Granados Casas	<b>E</b> duardo Suárez y el nacionalismo económico en México	<b>64</b>
--------------------------------	--	-----------

---

	<b>L</b> ibros recientes	<b>78</b>
--	--------------------------	-----------

Claudia Guillén	<b>D</b> ígame usted si no	<b>80</b>
-----------------	----------------------------	-----------

**CON  
FIGURA  
CION  
ES**

*Revista de Alternativa Ciudadana 21, Agrupación Política Nacional, de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.*

*Director:* Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta • *Redacción:* Oswaldo Barrera.

*Consejo editorial:* Antonella Atili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • José Carlos Castañeda • Luis Emilio Giménez-Cacho • Anamari Gomís • Blanca Heredia • Teresa Incháustegui • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael López Castro • Rosa Elena Montes de Oca • Rafael Pérez Pascual • María Teresa Priego • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Roces<sup>†</sup> • Jesús Rodríguez Zepeda • Luis Salazar • Gabriel Sánchez Díaz • Adolfo Sánchez Rebolledo • Carlos Tello Díaz • Raúl Trejo Delarbre.

*Configuraciones.* Revista trimestral, octubre-diciembre de 2008. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2000-022917312900-102. Certificado de licitud de título (en trámite). Av. Universidad 1923, Privada de Chimalistac, Edif. E-2, Oxtopulco-Universidad, 04310 México, D.F. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 México, D.F. Distribución: nosotros mismos.

*Diseño original:* Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Patricia Zepeda, en Redacta, S.A. de C.V.

**ISSN 1405-8847**

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 1 000 ejemplares.

# Presentación

**D**esplegada en todo el planeta, la crisis financiera se despeña sobre el empleo y la producción; la industria automotriz anuncia inminentes caídas y hasta cierre de plantas y empresas, y de la incertidumbre el mundo se desliza a las certezas duras de la inclemencia sistémica del capitalismo. Anunciada y prevista como fue, la crisis actual puso al descubierto la enorme carga destructiva de que es portadora una organización económica renuente a todo tipo de incrustación de sus mercados en instituciones protectoras del hombre y la naturaleza. De nuevo, como en las pasadas catástrofes del reino capitalista, lo que se pone en cuestión es la capacidad de las sociedades para actuar sobre sí mismas, regular sus impulsos más desenfrenados, poner cotos, imponer cauces a la ambición, a la avaricia y al individualismo posesivo que también constituyen parte de los cimientos profundos del alma humana. No se les puede exorcizar ni desaparecer mediante algún sacrificio propiciatorio, pero sí someter a propósitos y criterios de vida en común, bienestar general y compartido, solidaridad, impulsos que igualmente conforman lo humano. Como debería ser la disposición reflexiva y la mirada de largo plazo, atributos que el capitalismo liberado de Thatcher, Reagan y Bush segundo habían proclamado ajenos del todo a la nueva economía que hoy estalla en pedazos.

La crisis en efecto constituye un serio mentís a la arrogancia neoliberal y al espíritu privatizador que presumió de pionero de una nueva época de globalización mercantil unificadora de mercados, lenguajes, costumbres. Al negar la diversidad original del mundo y de la especie, la visión globalista propuso una versión finalista e irracional de su propio proyecto, despojó a la política de sus capacidades ordenadoras y pretendió expulsar del escenario toda intervención reguladora o promotora del Estado, que la gran crisis de entreguerras del siglo xx había demostrado como vitales para la reproducción social y la sobrevivencia del sistema económico. El fundamentalismo del mercado ha sido puesto en el banquillo, pero sus oficiantes no están dispuestos a ceder en su credo ni sus beneficiarios a conceder lo mínimo en materia de protección social o productiva. Sus verdaderos fundamentos se ponen a la vista: ganancia máxima y rápida y al costo que sea.

El cambio así tendrá que dotarse de adjetivos, como nuestra democracia debía haberlo hecho con oportunidad. Lo que el mundo requiere, y a México le urge, es un nuevo curso de desarrollo que ponga en el centro, como objetivos interdependientes e indisolubles, la equidad y la construcción de una ciudadanía integral portadora de derechos y garantías universales no sólo en lo cívico o lo político sino en lo económico, lo social y lo cultural. Sólo así podrá demostrarse que la crisis es riesgo pero también oportunidad y que en efecto la humanidad

puede plantearse verdaderos propósitos globales de transformación sin incurrir en fetiches o creencias que de principio niegan y reniegan toda vocación cultural cosmopolita y moderna. Nada será fácil y nada está escrito. Es lo que hace de esta conmoción universal un escenario no sólo terrible sino fascinante.

En este número de *Configuraciones*, ante la inminencia de las celebraciones, el investigador Pedro Salmerón Sanginés nos presenta en su artículo un enfoque muy original de las causas que originaron el movimiento revolucionario de 1910; a éste sigue el balance que el Comité Asesor del Frente Amplio Progresista hizo tanto a la reforma petrolera propuesta por el Ejecutivo como a la que finalmente fue aprobada por el Congreso. Por su parte, Ciro Murayama, ya adentrados en cuestiones de reformas, pone a consideración lo que a su juicio representan los oscuros manejos de las actividades de “precampaña” frente a la coerción de las autoridades electorales sobre el ejercicio democrático. Y a este respecto, pero en un contexto sudamericano, Guillermo Vitelli analiza la transformación de la sociedad argentina hacia la oclocracia, el gobierno de las muchedumbres. Para cambiar un poco de aires, Leonardo Lomelí Vanegas nos ofrece una reseña de lo que ha sido el deambular de la economía nacional bajo la mirada de la revista *Nexos*.

Para continuar con los temas económicos, en nuestra sección Economía Política de la Democracia Social presento a la discusión el papel del Estado como garante del desarrollo mediante una política social que hasta ahora resulta insuficiente para abatir la pobreza; en Interlínea, Vanessa Jannett Granados nos da un testimonio sobre la visión que Eduardo Suárez, secretario de Hacienda del gobierno de Lázaro Cárdenas, tenía sobre el nacionalismo económico y sus consecuencias durante el sexenio cardenista y años posteriores; en esta ocasión, el texto literario es un cuento de la escritora Claudia Guillén.

ROLANDO CORDERA CAMPOS  
*Director*

# I ¿Por qué estalló la revolución de 1910?

Pedro Salmerón Sanginés\*

Indagar las *causas* de un hecho histórico es un trabajo no sólo complejo sino polémico en sí mismo, sobre todo si consideramos que no hay *hechos* sino *procesos* históricos, de tal modo que la dificultad empieza justo en el momento de pretender señalar el punto de partida del proceso y catalogar los fenómenos precedentes como causales o confluentes de dicho proceso.

¿Dónde empieza, entonces, la Revolución mexicana? El mayor esfuerzo de síntesis, la *Historia de la Revolución mexicana* de El Colegio de México es, formalmente, la continuación de otra obra monumental, la *Historia moderna de México*,<sup>1</sup> que termina en mayo de 1911, con la renuncia de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República; claro que, puesto que Díaz renunció obligado por una insurrección popular en la que participaron prácticamente todos los protagonistas del proceso revolucionario, es imposible considerar su caída como el inicio de la Revolución. Sin embargo, en esa obra está expuesta magistralmente la crisis del porfiriato, tanto en lo económico y lo social como, sobre todo, en lo político, y la manera en que esta crisis desemboca en la rebelión maderista. Y si algo queda claro en la admirable historia coordinada por Daniel Cosío Villegas es que el agotamiento político del régimen fue el principal elemento detonante de la lucha armada. Elemento detonante, insistimos, no *causa principal*. Ni siquiera *causa*.

Como esa historia magna del porfiriato, la mayor parte de las historias de la Revolución ven su mecha detonante en “el campanazo político” y son muchos quienes coinciden en señalar que la ignición de la mecha fue la publicación, en marzo de 1908, de la entrevista hecha por el periodista estadounidense James Creelman al presidente de la República, general Porfirio Díaz. No hay duda de que la Revolución fue mucho más allá de las demandas meramente políticas, pero fueron éstas las que la iniciaron y, por tanto, las que la hicieron posible.

En una síntesis comprensiva y convincente, Friedrich Katz le da su justo valor a este “campanazo político”. Al preguntarse por “los antecedentes que favorecieron” el estallido y desarrollo de una revolución social en el México de 1910, Katz señala, en términos muy generales, “el impacto de ciertos procesos ocurridos

\* Investigador del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

<sup>1</sup> Daniel Cosío Villegas *et al.*, *Historia moderna de México*, México, Hermes, 1955-1972. Véanse en particular los dos tomos correspondientes a la vida política interna del porfiriato y, como entrada a ellos, el brillante análisis de Evelia Trejo y Leonardo Lomelí, “Un epitafio singular y un sentido reconocimiento”, en Álvaro Matute y Evelia Trejo (coords.), *Escribir la historia en el siglo xx*, México, IHH-UNAM, 2005, pp. 223-248.

hacia fines del siglo XIX que, de hecho, modificaron el rostro de la mayor parte de América Latina”, aunque tuvieron un efecto especial en México. El más significativo de estos procesos fue la absorción de América Latina por el desarrollo del capitalismo mundial, consolidando la dependencia de las potencias imperialistas y acentuando las características de subdesarrollo que quedaban como herencia del régimen colonial.

La exportación de materias primas baratas, la importación de productos industriales caros, el control por compañías extranjeras de algunos de los sectores más importantes de la economía, las enormes diferencias en los niveles de riqueza, la concentración de la tierra en manos de un pequeño grupo de latifundistas, un ingreso per cápita global mucho más bajo que el de los países industrializados, un sistema educativo rezagado que daba por resultado un alto grado de analfabetismo... todos estos factores, en diverso grado, prevalecían en la mayor parte de América Latina.<sup>2</sup>

¿Por qué, entonces, sólo en México hubo una revolución? Sería un error, dice Katz, “buscar la explicación de este hecho excepcional en las condiciones de subdesarrollo extremo”, o en el autoritarismo o impopularidad del gobierno, porque la dependencia de México era mucho menor que la de otros países del subcontinente y la popularidad de Díaz mayor que la de otros gobernantes.

“¿Cuál es, entonces, la circunstancia excepcional que [...] explica la singular experiencia histórica de México?”. En primer lugar, o a primera vista, el rápido desarrollo de una clase media que comenzaba a buscar mayor poder político y económico conforme aumentaba su importancia local. En otros países, esa clase media —así como la nueva burguesía emergente— halló acomodo en el régimen e incluso se adueñó del poder político sin necesidad de levantarse en armas, pero la autocracia de Díaz así como la tradición nacional de revueltas violentas impidieron en México ese tránsito pacífico.

Pero esta rebelión convocada y encabezada por los voceros de estas clases desató una profunda rebelión social, cuyos motivos encuentra Katz en tres factores convergentes: la inconformidad de numerosas comunidades campesinas del sur por la expropiación de sus tierras por los hacendados o, como han mostrado estudios más recientes,<sup>3</sup> por la ruptura de añejos contratos de arrendamiento o de costumbres sobre el uso de la tierra y el agua; la transformación de la frontera con los indios nómadas en una frontera con Estados Unidos, y su integración política y económica con el resto de México y con el suroeste estadounidense, así como la pérdida de su carácter de frontera cultural; “y el surgimiento de México como escenario principal de la rivalidad europeo-norteamericana en América Latina”.<sup>4</sup> Estos factores, sobre todo los dos primeros, provocaron que la rebelión política convocada por las clases medias y la burguesía emergente deviniera revolución social,

<sup>2</sup> Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones Era, 1982, t. I, p. 20.

<sup>3</sup> Vg., los estudios de Horacio Crespo y Salvador Rueda Smithers sobre la industria azucarera en el Morelos porfiriano, o los de Felipe Ávila y Francisco Pineda sobre los orígenes del zapatismo.

<sup>4</sup> Katz, *op. cit.*, t. I, p. 21.

pero por ahora nos limitaremos a esa rebelión política, detonante de la Revolución, y a recordar que estuvo precedida por un movimiento cívico-electoral que la explica y le da sustancia.

Este movimiento político-electoral en contra de la autocracia porfirista, llamado “antirreeleccionismo”, fue, pues, el elemento detonante de la Revolución mexicana. No se trata de la primera oposición política organizada contra el régimen: “la disonancia liberal” y “la disonancia obrera” son ampliamente tratadas en el último tomo de la *Historia moderna de México* como elementos anteriores al “campanazo político” y que preceden en el tiempo y alimentan indirectamente al antirreeleccionismo. Pero la historia del Partido Liberal Mexicano (PLM) y la del movimiento obrero, tanto el de corte anarcosindicalista vinculado al ala radical (magonista) del PLM como el mutualista o católico, mucho más moderado, pertenecen a la historia del régimen porfirista, a sus notas disonantes, si se quiere, pero a ellas. Y si bien la organización del antirreeleccionismo y su lucha político-electoral son también parte de la historia del porfiriato, éstas sí desembocan directamente en la Revolución.

## 1. Madero

La idea de crear un partido democrático para oponerse a la reelección indefinida de Porfirio Díaz o, al menos, para buscar alternativas frente a la continuidad del grupo más cercano al presidente ante la necesidad del relevo que imponía su avanzada edad, no nace con *La sucesión presidencial en 1910* de Francisco I. Madero.<sup>5</sup> Pero sí fue ese libro y la actividad que, tras publicarlo, acometió su autor lo que dio el impulso definitivo para el nacimiento de dicho partido y para las formas que éste asumió.

Cuando publicó el libro, pagando de su propio bolsillo un tiraje considerable, envió con carta personal un buen número de ejemplares a todo aquel que en México era *alguien*, Madero tenía 35 años de edad y era desconocido fuera de la Comarca Lagunera, pujante región emergente en la que su familia y él mismo tenían fuertes intereses económicos. Don Panchito, como se le llamaba en su tierra y se le llamaría después en todo el país, era nieto de Evaristo Madero Elizondo, jefe de un poderoso clan con diversificados intereses en todo el noreste, especialmente en La Laguna y Monterrey, y gobernador de Coahuila (1880-1884), marginado del poder político por Porfirio Díaz y su procónsul en el noreste, Bernardo Reyes. Luego de estudiar en Francia y Estados Unidos, don Panchito se involucró en los negocios familiares y hacia 1903 su fortuna personal rondaba el cuarto de millón de dólares.

<sup>5</sup> Las biografías de Madero son tantas que llegan a cansar y, con todo, se ocupan muy poco de sus actividades concretas anteriores a 1908. Quizá las más leídas sean las de Charles Cumberland, *Madero y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1977, y Stanley R. Ross, *Madero. Apóstol de la democracia mexicana*, México, Biografías Ganesa, 1959. Sobre éstas, prefiero las menos citadas de Alfonso Taracena, *Madero, vida del hombre y del político*, México, Ediciones Botas, 1938, y José C. Valadés, *Imaginación y realidad de Francisco I. Madero*, México, Antigua Librería de Robredo, 1960.

Ese año sus intereses empezaron a transitar de los negocios a la política. El viejo enemigo del clan Madero, Bernardo Reyes, quien aspiraba sorda pero evidentemente a convertirse en el sucesor designado por Porfirio Díaz, había perdido la cartera de Guerra luego de servirla durante casi cuatro años, y regresaba a Nuevo León a buscar una nueva reelección que le permitiera sostenerse en sus territorios del noreste. El traspies de Reyes en el ámbito federal reanimó a los políticos tradicionales de Nuevo León desplazados por el general tapatío, quienes organizaron un movimiento opositor que desembocó en la sangrienta represión de un mitin antirreyista en Monterrey. Reyes se reeligió, pero su figura pública quedó bastante maltrecha, por lo que Francisco I. Madero creyó llegado el momento de cobrarse las viejas deudas familiares. Al mismo tiempo, su admiración por las democracias europeas lo llevó, según escribió en su famoso libro, a llenarse de repulsa por los autoritarios y sangrientos métodos electorales de Reyes.<sup>6</sup>

En 1904 Madero participó en las elecciones municipales en San Pedro de las Colonias y en 1905 hizo una activa campaña electoral contra la reelección del gobernador de Coahuila, Miguel Cárdenas, hombre de Bernardo Reyes. En *La sucesión presidencial en 1910* denunciaría que la policía había nulificado los esfuerzos democráticos de los sampetrinos en 1904,<sup>7</sup> y que las elecciones locales de 1905 habían sido claramente fraudulentas, aunque eso lo había dicho desde ese mismo año, cuando hizo circular una carta entre sus adeptos denunciando el fraude y llamándolos a seguir organizados en espera de tiempos mejores.<sup>8</sup> Durante la segunda mitad de 1905, los periódicos de Coahuila hicieron de Madero su bestia negra y lo acusaron de las mismas cosas de que lo acusaría la prensa nacional a partir de 1909: loco, soñador, iluso... Madero regresó a sus negocios y coqueteó brevemente con el magonismo, al mismo tiempo tomaba distancia del grupo de José Yves Limantour, convencido de que la disputa Corral-Reyes-Limantour no era otra cosa que una lucha personal por la vicepresidencia y la previsible sucesión. Cuando llegó la crisis de 1907, Madero dedicó todas sus energías a la salvación de los negocios familiares y a la gestión de los derechos de agua de los hacendados algodoneros de Coahuila frente a los de Durango y, pasada la crisis, leyó con mucha atención la entrevista Díaz-Creelman.

En esa entrevista, concedida al periodista James Creelman, de la cadena Pearson, publicada en México por *El Imparcial* el 3 de marzo de 1908, Díaz dijo que “la democracia trae consigo los verdaderos y únicos principios de un buen gobierno, aunque en realidad sólo sean practicables en los pueblos que han llegado a su pleno desarrollo” y, justamente, el pueblo mexicano había alcanzado ese desarrollo y estaba capacitado por fin para la democracia, libre ya de los caudillos y de la dictadura que había sido necesaria para crear y consolidar las instituciones sobre las que debía levantarse la democracia. Por ello, Díaz anunciaba implícitamente que

<sup>6</sup> Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910*, Saltillo, Ediciones del Gobierno de Coahuila, 1958, pp. 11-12.

<sup>7</sup> *Idem*, pp. 13-15.

<sup>8</sup> Véanse las “Memorias”, en Francisco I. Madero, *Epistolario*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, t. I, pp. 9-16.



no se presentaría como candidato a las elecciones de 1910 y saludaría con gusto la organización de partidos políticos.<sup>9</sup>

Don Panchito Madero decidió tomarle la palabra al dictador y a lo largo de 1908, aparentemente retirado de la política, mantuvo una nutrida correspondencia con personalidades de todo el país y estudió con fruición, pero sin sistema, la ciencia política y la realidad nacional, afanes que habrían de cuajar en *La sucesión presidencial en 1910*. Según el análisis de Arnaldo Córdova, Madero “adoptó las posiciones políticas neoliberales de las clases medias”, en particular de los intelectuales urbanos y los pequeños propietarios rurales, entre los cuales pudo articularse un movimiento de oposición a la dictadura de dimensiones nacionales, que encontró en Madero su vocero y líder. Madero enarboló como banderas “la democratización del régimen, la defensa de la Constitución y de la legalidad, y la reivindicación del principio de propiedad privada y, en particular, del pequeño propietario emprendedor, provisto de medios suficientes para ejercer su espíritu de empresa”. Estas demandas satisfacían plenamente las aspiraciones de los sectores medios y Madero, “apasionado idealista político”, los fascinó, lo mismo que a amplios sectores de las masas populares, opuestos unos y otros a una dictadura que, tras la entrevista Creelman, había entrado en un proceso de crisis irreversible.<sup>10</sup>

La tradición liberal reivindicada por aquellos intelectuales, que desde 1900 habían empezado a volverse contrarios al régimen, y que Madero recogía, se cifraba en la Constitución de 1857,

cuyos pilares fundamentales son: el Estado democrático, representativo y federal; la primacía de la ley constitucional sobre la arbitrariedad y el despotismo de los gobernantes; los derechos del hombre que consagran las libertades de pensamiento, de expresión, de trabajo, de tránsito, de elección de los representantes del pueblo; la garantía de estos derechos que hace efectiva el juicio de amparo, y el sufragio libre y universal de los ciudadanos mexicanos.<sup>11</sup>

Madero quería un cambio político, convencido de que todas las transformaciones que el país necesitaba vendrían como ineludible consecuencia. No es cierto que haya sido ciego ante los problemas sociales que empujaron a miles de mexicanos a la lucha armada, sino que veía en la transformación política, en la democracia y la legalidad, el más sólido punto de apoyo para la solución de tales problemas. No era un revolucionario, no buscaba nuevas relaciones sociales ni una nueva forma de Estado, sino la aplicación del marco legal vigente, dentro del cual podrían instrumentarse las reformas necesarias.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> “Entrevista Díaz-Creelman”, en Javier Garciadiego (coord.), *Así fue la Revolución mexicana*, México, Comisión Nacional para las Celebraciones de los 175 años de la Independencia y los 75 de la Revolución, 1985, t. 6.

<sup>10</sup> Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana*, México, Ediciones Era, 1973, pp. 20-21.

<sup>11</sup> *Idem*, pp. 87-89.

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 20-21 y 96-99.

Estas ideas están plasmadas en las dos primeras partes de *La sucesión presidencial*: la que podríamos llamar “histórica”, que puede parecer excesiva a la vez que errática en estilo e intenciones, y su definición del “poder absoluto” y la consecuente crítica al gobierno de Díaz, que para muchos analistas posteriores era demasiado “suave” y “prudente” en exceso. Pero escribir tan abiertamente, en 1908, de la represión de Tomóchic y de las huelgas de Cananea y Río Blanco, de la guerra contra los mayas de Yucatán y contra los yaquis en Sonora, y del estado general de la administración pública como lo hizo Madero implicaba una considerable dosis de valor civil.

La tercera parte del libro era aún más significativa. Partía de la pregunta fundamental: “¿Estamos aptos para la democracia?”, y aunque la respuesta se dilataba en meandros casi interminables, al final llega y es definitiva: “Como conclusión de las razones que hemos expuesto, podemos afirmar enfáticamente que *sí estamos aptos* para la democracia”.<sup>13</sup> Pero para que esta aptitud deviniera en posibilidad hacía falta “un vigoroso esfuerzo” de los mexicanos patriotas.

Dicho esfuerzo debía empezar con la organización de un partido “Nacional Democrático” entre todos aquellos dispuestos a exigir el fin del poder absoluto, el respeto a la Constitución y a las leyes y a buscar “que la voluntad nacional pueda libremente intervenir en el nombramiento de los gobernantes”. Ese partido debía tener un programa de gobierno lo más conciso posible que, de acuerdo con lo que expresaban la prensa y las opiniones independientes, partiría de los siguientes principios:

1. “Trabajar dentro de los límites de la Constitución para que el pueblo concurra a los comicios para que sea él quien nombre a sus mandatarios y sus representantes en las cámaras”.

2. “Trabajar por que se decreten las leyes necesarias para evitar que vuelva a repetirse el caso de que un hombre concentre en sus manos todos los poderes y los conserve durante una era tan prolongada”. Para lograrlo, “una medida cuya eficacia es generalmente admitida consiste en volver a adoptar en nuestra Constitución [...] el principio de no reelección”.

Por consiguiente, éstos serán los principios que proponemos para que sirvan de programa al partido democrático:

Libertad de sufragio.

No reelección.

Una vez obtenido el triunfo del primer principio y establecido en nuestra Constitución el segundo, entonces será tiempo de estudiar con entera calma y con las luces de la experiencia, cuáles serán las reformas que convenga hacer.<sup>14</sup>

Y contra muchas opiniones, afirmaba Madero, ese partido debe formarse hoy y no a la muerte del general Díaz, porque su sucesor impuesto, más joven y

<sup>13</sup> Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910. El Partido Nacional Democrático*, México, Editorial Los Insurgentes, 1960, p. 300.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 310.

ambicioso, tendría mayores razones para conservar en sus manos el poder absoluto construido por Díaz. Fue el propio presidente, recordaba Madero, quien afirmó en la entrevista Creelman que había llegado el momento de que el país ejerciera sus derechos, y aunque la mayoría del pueblo creía que esas declaraciones no habían sido sinceras, pues las propias acciones de Díaz las desvirtuaron, si el pueblo llegara a despertar y organizarse en un amplio movimiento, el general Díaz tendría que recordar sus promesas. Organizado el partido para las elecciones de 1910 tendría, además, la ventaja de estar formado por “demócratas verdaderos, partidarios sinceros de la no reelección, elementos completamente sanos, hombres de gran energía, de verdadero valor civil y de ideales bien definidos”.<sup>15</sup>

Madero explicaba cómo debía formarse el Partido Democrático, mediante la constitución de “clubes” y la creación a partir de los mismos de centros directivos estatales y uno nacional; un partido con ramificaciones capaz de difundir los ideales democráticos en todo el país por medio de una campaña electoral seguramente enconada y difícil y, aunque el partido fuese derrotado, aunque se creyera segura esa derrota, tendría que “luchar con energía” para establecer los principios y la organización democrática que empezaría a derruir el poder absoluto.

Pero si el gobierno “recurre a medidas demasiado violentas para obtener su triunfo”, en el caso de que falte por completo la libertad para ejercer el sufragio, “bien puede darse el caso de que la Nación indignada por las violencias y por las persecuciones de que son víctimas sus buenos hijos, tan solo porque quieren hacer uso de sus derechos, se levante en masa y presenciemos otra revolución popular como la de Ayutla”.<sup>16</sup> Y esta clara advertencia se convierte en la verdadera conclusión del libro.

## **2. Vázquez Gómez**

Mientras redactaba el libro, entre marzo y noviembre de 1908, Madero mantuvo una activa correspondencia con aquellos mexicanos que, de una u otra manera, hubiesen manifestado la necesidad de buscar una alternativa democrática a la dictadura.<sup>17</sup> Entre los corresponsales de Madero estaba el licenciado Emilio Vázquez Gómez, quizá el primero en oponerse seria y sistemáticamente a la reelección. Tanto así que en 1908 las ideas de Emilio Vázquez Gómez fueron difundidas por Madero con la misma diligencia que las suyas propias, y que la argumentación

<sup>15</sup> *Idem*, p. 315.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 328.

<sup>17</sup> Entre los corresponsales asiduos de Madero entre marzo y diciembre de 1908 se cuentan Heriberto Barrón, Catarino Benavides, Venustiano Carranza, Jesús Flores Magón, Rafael L. Hernández, Fernando Iglesias Calderón, Benito Juárez Maza, Filomeno Mata, Carlos R. Menéndez, José María Rodríguez, Juan Sánchez Azcona, Francisco P. Senties y Emilio Vázquez Gómez. En 1909, además de aquéllos, destacan entre sus corresponsales Octavio Bertrand, Luis Cabrera, Toribio Esquivel Obregón, Roque Estrada, Heriberto Frías, Federico González Garza, Manuel Mestre Ghigliazza, Félix F. Palavicini, José María Pino Suárez, José Vasconcelos y Francisco Vázquez Gómez. Véase Madero, *Epistolario*, *op. cit.*, t. I, *passim*.

sobre la necesidad de la no reelección que usaría Madero en su libro, y en textos y discursos posteriores, repetía la de Vázquez Gómez.<sup>18</sup>

Emilio Vázquez Gómez y su hermano menor, Francisco, eran oriundos de Tula, Tamaulipas. Nacidos en el seno de una humilde familia campesina, su disciplina y capacidad, así como la suerte de encontrar apoyos y becas,<sup>19</sup> primero en su localidad y posteriormente en Saltillo, le permitieron a Emilio convertirse en un abogado de prestigio y a Francisco en un médico famoso (llegó a ser médico de cabecera del presidente Díaz, posición a la que renunció en 1910). Desde la década de 1880, Emilio se convirtió en crítico de Porfirio Díaz por perpetuarse en el poder y en 1890 publicó “La reelección indefinida”,<sup>20</sup> folleto que casi 20 años después lo llevaría a la presidencia del anhelado partido democrático, llamado, en buena medida a instancias suyas, Partido Nacional Antirreeleccionista.

Vázquez Gómez criticaba en ese folleto la reforma constitucional de 1887, que permitió la tercera reelección de Díaz al año siguiente, quitando toda limitación a la reelección y, por tanto, abriendo la puerta a lo que señalaba el título del folleto. Sorprendía a don Emilio no sólo la reforma, sino el silencio de la nación ante la misma. Una nación desengañada de la política, dedicada al trabajo, que dejaba la decisión del asunto al “elemento oficial”, empeñado en sacar adelante la reelección indefinida. Aunque en las primeras páginas del folleto Vázquez se enredaba buscando entender el silencio nacional, sí tenía muy clara la intención de la reforma: “que continúe al frente del poder el Sr. General Díaz”, y si bien el general Díaz es un gobernante notable, “no ha de ser eterno”. Por tanto, el resultado de la reforma será, por un lado, la perpetuación de todo aquel que ocupe la presidencia, con la consecuente eliminación, en la práctica, de los principios democráticos. La única ventaja de semejante reforma es de orden transitorio, debido a la relevante personalidad del general Díaz, pero éste bien podría mantener su influjo en los negocios públicos fuera de la presidencia. Si se buscan alternativas a la reforma propuesta, podría evitarse “la odiosa perpetuidad en el poder” y conservarse “un elemento indispensable en la vida de la democracia: la renovación de los funcionarios”.

Aunque sus críticas al régimen eran tibias y moderadas, y complicada la argumentación, el texto era notable por manifestar una opinión que muchos pensaban

<sup>18</sup> En una carta enviada a Victoriano Agüeros, director de *El Tiempo*, Madero le cuenta haber recibido los 300 ejemplares del periódico del día en que salió “la interesante carta del Sr. Lic. Emilio Vázquez”. Difundiendo sus ideas en las cartas que empezó a enviar a diestra y siniestra, Madero empezó a adjuntar un ejemplar de ese periódico, como aparece en las cartas a Francisco de P. Sentíes del 19 de diciembre. La “carta” de Vázquez Gómez a que se refiere Madero es, como veremos, la reedición de su folleto “La reelección indefinida”.

<sup>19</sup> El mejor texto sobre los Vázquez Gómez sigue siendo el de Francisco Vázquez Gómez, *Memorias políticas, 1909-1913*, México, Imprenta Mundial, 1933. Las tradiciones y los impulsos de Tula pueden entenderse gracias a José Ángel Solorio, “La revolución en el semidesierto del Noreste”, tesis de maestría en historia, Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2007.

<sup>20</sup> Véase su reedición facsimilar en AA.VV., *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2004, pp. 59-76.

pero nadie expresaba aún tan públicamente. Su autor mantuvo la misma opinión durante dos décadas, colaborando con diarios de la oposición moderada. Se convirtió en el referente de una idea fundamental a lo largo de 1908, cuando arreciaron los trabajos políticos de los partidarios del general Bernardo Reyes, que tras la entrevista Díaz-Creelman empezaron a organizar abiertamente clubes políticos y a difundir sus ideas. Los reyistas buscaban una transferencia institucional del Poder Ejecutivo mediante la candidatura de Reyes a la vicepresidencia, contra la previsible del oficialismo de Ramón Corral. Frente al crecimiento del reyismo, reeleccionista por necesidad —pues Reyes no tomaría parte en movimiento alguno que lo pusiese abiertamente contra Díaz—, la defensa del principio antirreeleccionista fundamentado por Vázquez Gómez se convirtió en el aliciente que impulsó la creación de un grupo alterno, al que convocaban personajes como Madero y Alfredo Robles Domínguez. El naufragio del reyismo, a mediados de 1909, cuando don Bernardo cedió a las presiones de Díaz y abandonó a sus partidarios aceptando un exilio diplomático, permitió que numerosos reyistas, como Venustiano Carranza Garza y Francisco Vázquez Gómez, encontraran una alternativa en el núcleo antirreeleccionista que desde principios de año había empezado a formarse en torno a Madero y Emilio Vázquez Gómez.

Emilio Vázquez Gómez contaría así su encuentro con Madero y la manera en que empezaron a organizar su movimiento:

En una de sus cartas el señor Madero me dijo que luego que acabara la impresión de un libro que había escrito [...] me lo enviaría y se vendría a México a trabajar en la formación de un partido político independiente, y que entonces me vería y hablaríamos.

Recibí aquel libro, y como en febrero de 1909, se presentó en mi despacho el señor Madero y hablamos sobre la formación del partido político que se deseaba. Desde luego, hubo acuerdo en que ese partido sería sostenedor del principio de No Reelección.<sup>21</sup>

Luego de varias conversaciones, Madero le llevó “un manifiesto a la nación, ya impreso, largo, apasionado, con palabras muy duras para la administración, sobre todo para el general Díaz”. Vázquez Gómez le dijo que el manifiesto no serviría para formar un partido político, sino para llevar a sus firmantes a la cárcel. Madero reflexionó y algunos días después “me trajo —dice Vázquez Gómez— unas bases breves, sin expresiones pasionales, claras y sencillas: calificué esas bases como buenas y adecuadas”, y fueron las mismas que sirvieron para convocar a la fundación de un grupo político el 22 de mayo.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Vázquez Gómez, *op. cit.*, pp. 20-21. La carta a que refiere Emilio Vázquez está fechada en San Pedro de las Colonias el 20 de diciembre de 1908. Madero, *Epistolario, op. cit.*, pp. 139-240 y 265-267.

<sup>22</sup> Santiago Portilla, *Una sociedad en armas*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 45-47. El Acta de Fundación del Centro Antirreeleccionista, en Vázquez Gómez, *op. cit.*, pp. 21-23.

### 3. La organización

El Centro Antirreeleccionista de México se fundó el 22 de mayo de 1909. Su mesa directiva, presidida por el licenciado Emilio Vázquez Gómez, quedó conformada por Francisco I. Madero, Toribio Esquivel Obregón, Filomeno Mata, Paulino Martínez, Félix F. Palavicini, José Vasconcelos, Luis Cabrera, Octavio Bertrand, Bonifacio Guillén, Felipe Xochihua y Manuel Urquidi, es decir, un próspero hacendado (Madero), cuatro abogados de prestigio (Vázquez Gómez, Esquivel, Vasconcelos y Cabrera), tres conocidos periodistas (Mata, Martínez, Palavicini) y otros cuatro representantes de las clases medias emergentes, en trance de prosperidad. Entre sus fundadores —80 personas asistieron a la primera reunión— se contaban otros jóvenes profesionistas e intelectuales que pronto habrían de cobrar fama, como Roque Estrada, José Domingo Ramírez Garrido, Federico González Garza, Eduardo Hay y Alfredo Robles Domínguez.<sup>23</sup>

El 15 de junio se anunció públicamente la existencia del Centro Antirreeleccionista mediante una encendida proclama que comenzaba, como el propio libro de Madero, con una evocación de los constructores de la independencia y la soberanía de México, y del centenario que estaba por celebrarse: “El año entrante, cuando nuestra patria cumpla cien años de haber proclamado su independencia, deberemos resolver un problema fundamental, de cuya solución dependerá nuestro porvenir como nación libre y soberana”; el problema era acabar con la reelección indefinida del presidente, que había concentrado en sus manos un poder absoluto.

A esto debemos atribuir que ahora la justicia ampara al más fuerte; que la instrucción pública se imparte sólo a una minoría de quienes la necesitan; que los mexicanos son postergados a los extranjeros [...]; que los obreros mexicanos emigran al extranjero en busca de más garantías y mejores salarios; que se han emprendido guerras sangrientas, costosas e inútiles contra los yaquis y los mayas; que se han hecho peligrosas concesiones al extranjero [...]; y por último, que el espíritu público está aletargado, el patriotismo y el valor cívico deprimidos [...]

Lo que actualmente pasa en nuestro País, causa pena y vergüenza.

Los mexicanos tienen miedo de ejercer sus derechos cívicos, decía el manifiesto, por temor a la autoridad. Y ese miedo “que por tantos años ha paralizado las manifestaciones de valor cívico, paralizará igualmente las del patriotismo, y el día en que la Patria esté en peligro no encontrará defensores que la salven”.

Semejante situación, que “no hará sino agravarse con la continuidad de este régimen”, sólo tenía un remedio: la unión de los mexicanos amantes de su patria para poner fin a la autocracia, luchando por los principios “Sufragio Efectivo, No Reelección”. El primero, “para salvar a la República de las garras del absolutismo, volver a los Estados su soberanía, a los municipios su Libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas, a la Nación su grandeza”. El segundo, “para evitar que en lo suce-

<sup>23</sup> Sobre la fundación del grupo, Roque Estrada, *La revolución y Francisco I. Madero*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 138-139 y 172-175.

sivo se adueñen del poder nuestros gobernantes y establezcan nuevas dictaduras; y por lo pronto, para obtener una renovación en el personal del Gobierno”, para formarlo con ciudadanos “que quieran estar gobernados por la ley y no por un hombre”. Para alcanzar esos propósitos se conminaba a los ciudadanos a formar clubes antirreeleccionistas en todo el país. El manifiesto terminaba señalando: “MEXICANOS: ya conocéis nuestra bandera”.<sup>24</sup>

Apenas publicado este manifiesto y obedeciendo un plan previamente trazado, Madero inició una serie de giras por buena parte del país, fomentando la fundación de clubes antirreeleccionistas en muchas poblaciones. Nunca en el país se había hecho política de esa forma. Madero y Roque Estrada hablaron ante miles de personas, expresando su oposición a la reelección del presidente, del vicepresidente y de todos los cargos de elección popular, al tiempo que convocaban a una lucha cívico-electoral. En las seis giras realizadas entre junio de 1909 y junio de 1910 sólo quedaron por visitar los estados o territorios de Baja California, Guerrero y Tabasco, que no tenían comunicación ferroviaria, y los de Michoacán, Tamaulipas, México, Morelos, Chiapas y Tepic. Siempre lo acompañaron su esposa, doña Sara Pérez de Madero, y Roque Estrada, salvo en la primera gira, en la que lo acompañó Félix F. Palavicini.<sup>25</sup>

Madero estaba convencido, como lo muestran algunas de las cartas escritas en ese periodo, que las giras eran “el medio más eficaz para la propaganda” y la única manera en que un partido independiente, del que los periódicos hacían caso omiso, podía darse a conocer en el país. Su apasionada oratoria, la convicción absoluta de la ingente necesidad de acabar con el poder absoluto y su gran capacidad de trabajo lo convirtieron en un dirigente nacional: su actividad incesante fue el eje articulador de la organización antirreeleccionista. Pudo dedicarse de tiempo completo a la política gracias a su fortuna personal y al respaldo de parte de su familia. El resultado fue que a mediados de 1910 había más de 100 clubes en 65 ciudades de 22 estados y otros 20 en el Distrito Federal. La misión encomendada a estos clubes era difundir las ideas del partido y prepararse para la selección de candidatos, tareas que cumplieron cabalmente. Las actividades pre-electorales dieron pie a una organización nacional independiente, principalmente urbana, decidida a enfrentarse al poder.<sup>26</sup>

#### **4. El partido**

Los clubes antirreeleccionistas de todo el país se erigieron en partido político en la Convención Nacional celebrada en la Ciudad de México los días 15 al 17 de abril de 1910, con la presencia de 120 delegados. De la Convención surgieron las candi-

<sup>24</sup> Véase el manifiesto en Isidro Fabela (ed.), *Documentos históricos de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, t. V, pp. 38-43.

<sup>25</sup> Portilla, *op. cit.*, pp. 53-55. En otro lugar hemos contado en detalle, en los casos de Chihuahua, Durango y Coahuila, cómo se realizaban estas giras y cuáles eran sus resultados: Pedro Salmerón, *La División del Norte: la tierra, los hombres y la historia de un ejército del pueblo*, México, Editorial Planeta, 2006, pp. 210-214.

<sup>26</sup> Portilla, *op. cit.*, pp. 55-57.

daturas de Francisco I. Madero a la Presidencia de la República y de Francisco Vázquez Gómez a la vicepresidencia. También se eligió la mesa directiva del partido, encabezada por Emilio Vázquez Gómez, y se aprobaron la plataforma electoral y los documentos básicos del mismo.

Para el mes de abril, la candidatura presidencial de Madero era natural, como natural parecía que Emilio Vázquez Gómez continuara al frente del partido, pues mientras Madero difundía nacionalmente los principios antirreeleccionistas, Vázquez Gómez, de forma callada y en circunstancias siempre difíciles, había mantenido vivo el Centro Antirreeleccionista de México, al que había dado el carácter de órgano rector y coordinador de los clubes que proliferaban por todo el país.<sup>27</sup>

La candidatura de Francisco Vázquez Gómez, propuesta originalmente por los antirreeleccionistas de Chihuahua, encabezados por don Abraham González Casavantes, fue impulsada por Madero no sólo porque el doctor era hermano de don Emilio sino, sobre todo, porque sería un puente tendido a los reyistas en dispersión que quisieran sumar sus esfuerzos al antirreeleccionismo. Y así fue. El Partido Nacionalista Democrático, dirigido por el ingeniero Alfredo Robles Domínguez y el connotado periodista Juan Sánchez Azcona, asistió con sus delegados a la Convención Nacional del antirreeleccionismo y fundió su organización con la de ese partido.

La Convención Nacional Independiente de los partidos unidos Antirreeleccionista y Nacionalista Democrático se reunió, como dijimos, los días 15 al 17 de abril, tras aprobarse las credenciales de 105 delegados de los clubes antirreeleccionistas y de 15 del Partido Nacionalista Democrático. La gran mayoría de los delegados pertenecía a los sectores medios emergentes de la sociedad, con estudios e ingresos muy superiores a los del promedio nacional. La Convención permitió que los dirigentes del partido de todo el país se conocieran y la mesa de debates quedó integrada, justamente, con algunos de los antirreeleccionistas más conocidos del interior del país: la presidía el licenciado José María Pino Suárez, jefe del antirreeleccionismo en Yucatán, y entre sus integrantes estaban Abraham González, de Chihuahua; Guillermo Baca, de Hidalgo del Parral; Aquiles Serdán, de Puebla; Manuel N. Oviedo, de Torreón; Pedro Antonio de los Santos, de San Luis Potosí, y los ex reyistas Robles Domínguez y Sánchez Azcona.<sup>28</sup>

La Convención eligió a los candidatos a la presidencia y vicepresidencia —Madero prácticamente por unanimidad, Francisco Vázquez por amplia mayoría sobre Toribio Esquivel Obregón y José María Pino Suárez—; a los candidatos a magistrados de la Suprema Corte de Justicia —Esquivel Obregón, Pino Suárez, Jesús L. González, Celedonio Padilla y José Ferrel—, y finalmente se eligió el comité ejecutivo electoral, presidido, como hemos dicho, por Emilio Vázquez Gómez, con el doctor Francisco Martínez Baca como presidente efectivo y Juan Sánchez Azcona como vicepresidente; como vocales, Roque Estrada, Federico González Garza, Octavio Bertrand, Jesús Munguía, Manuel Urquidi, José G. Higareda, José

<sup>27</sup> Estrada, *op. cit.*, pp. 173-174.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 199.



de la Luz Soto y Rafael Martínez, y como secretarios Pedro G. Rodríguez, Fortino B. Serrano Ortiz, Rafael Beltrán y Vicente Ferrer.<sup>29</sup>

La Convención designó también una comisión encargada de redactar el manifiesto a la nación que marcaría formalmente el inicio de la campaña electoral. La comisión, integrada por Pino Suárez, González Garza y Sánchez Azcona, publicó el 19 de abril el documento que se le había encomendado, en el cual enaltecía a Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez y presentaba al pueblo mexicano los principios de “sufragio efectivo, no reelección”, por los que había que luchar en las elecciones de junio y julio de ese año.<sup>30</sup> Poco después, Madero, Francisco Vázquez Gómez, Federico González Garza, Roque Estrada y Juan Sánchez Azcona redactaron el programa de gobierno, publicado el 26 de abril.<sup>31</sup>

El 1 de mayo, el nuevo partido mostró su fuerza con una manifestación en la que participaron unas 7 000 personas y una semana después Madero reanudó sus giras, ahora como candidato presidencial. El 8 de mayo, más de 10 000 personas lo recibieron en Guadalajara, y al mitin electoral concurrieron unas 15 000; los días 14 y 15 de mayo, unos 30 000 antirreeleccionistas aclamaron a Madero en Puebla; al mitin en la plaza principal de Xalapa, el 19 de mayo, asistieron 10 000 personas, y otras 20 000 lo vitorearon en Orizaba. Finalmente, el 29 de mayo hubo otra manifestación multitudinaria, con quizá 30 000 asistentes, en la Ciudad de México.<sup>32</sup>

La fuerza creciente que mostraba el antirreeleccionismo obligó al régimen a dejar de ignorar condescendentemente al “chaparrito Madero” para empezar a reprimir de manera sistemática el movimiento democrático. En varios lugares del país los dirigentes visibles de los clubes antirreeleccionistas fueron encarcelados y el propio Madero fue aprehendido en Monterrey durante su última gira y conducido a la penitenciaría de San Luis Potosí, a la que llegó el 21 de junio. Cinco días después se celebró la primera ronda electoral en medio, según versiones de los antirreeleccionistas, de “omisiones, comisiones y abusos de toda especie”. La segunda ronda, el 10 de julio, fue de mero trámite, pues ya los porfiristas se habían asegurado los votos de casi todos los electores. Para los maderistas se había tratado de un fraude electoral con todos los agravantes, donde si bien en general no se usó la fuerza, sí se pusieron todos los recursos del gobierno al servicio de la reelección.

## 5. El fraude

Los dirigentes de los clubes antirreeleccionistas de todo el país, o quienes tomaron su lugar por la prisión de los maderistas más connotados, siguieron las instrucciones del comité ejecutivo electoral: levantaron actas pormenorizadas de las violaciones a las leyes electorales y demás actos fraudulentos cometidos por las autori-

<sup>29</sup> Véase el acta de la Convención, levantada por su secretario, en *idem*, pp. 199-209.

<sup>30</sup> Véase el texto íntegro en *idem*, pp. 213-216.

<sup>31</sup> En *idem*, pp. 218-222.

<sup>32</sup> *Idem*, pp. 222-231; Portilla, *op. cit.*, pp. 443-444.

dades durante la jornada electoral y las enviaron al comité, al frente del cual estaba Federico González Garza, segundo vocal en funciones de presidente, pues los jefes de la organización nacional estaban presos o escondidos: con Madero, en prisión en San Luis Potosí, estaba el primer vocal, Roque Estrada; el vicepresidente, Juan Sánchez Azcona, escapó casi milagrosamente de la orden de aprehensión que se le había dictado y se exilió en Estados Unidos, y el presidente, Francisco Martínez Baca, pidió licencia y, asustado por las amenazas gubernamentales, se refugió en Los Ángeles, California; el presidente honorario, Emilio Vázquez Gómez, había renunciado al cargo el 2 de junio por diferencias con Madero, a pesar de lo cual fue aprehendido el 20 de junio y pasó unos días en la cárcel.

En medio de encarcelamientos y persecuciones —cuenta Roque Estrada—, el Comité Ejecutivo iba determinando la evolución del Partido. El señor Lic. Federico González Garza, erguido en aquel ambiente de amenazas y zozobras, recababa los datos necesarios para la confección de un “memorial” que debería presentarse ante la Cámara de Diputados en solicitud de la nulidad de las elecciones.<sup>33</sup>

Con el auxilio de los pocos miembros del comité que permanecían activos y libres, Federico González Garza reunió la documentación y le dio un sólido sustento jurídico, presentando el 1 de septiembre el extenso memorial y la copiosa documentación adjunta “a la mesa de la Primera Junta Preparatoria de la Cámara de Diputados Correspondiente al XXV Congreso de la Unión”, erigido en colegio electoral. Además, González Garza mandó imprimir el memorial como un folleto de distribución gratuita que hizo circular en la Ciudad de México y envió a los clubes del interior.

En el memorial, los miembros del comité ejecutivo electoral, como representantes de los partidos unidos Antirreeleccionista y Nacionalista Democrático, y en nombre de los ciudadanos y “clubes” expresados en la documentación probatoria, y de los numerosos elementos antirreeleccionistas de toda la República,

venimos a levantar la más solemne de las protestas por las punibles infracciones cometidas a la ley electoral vigente y por los incalificables atentados que se perpetraron a nuestras instituciones en las elecciones que para funcionarios federales se verificaron en los meses de junio y julio últimos, y a reclamar, como su natural y legítima consecuencia, la nulidad de las mismas elecciones en los casos concretos de los cuales en su oportunidad se hará mérito, y especialmente en las elecciones que se refieren a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.<sup>34</sup>

Tras este exordio, comenzaba la “parte expositiva” del memorial, en la que los antirreeleccionistas hacían un recuento de sus razones y la organización de su partido, a partir de que en la entrevista con Creelman don Porfirio le dijera al pueblo

<sup>33</sup> Estrada, *op. cit.*, p. 272.

<sup>34</sup> Federico González Garza *et al.*, *Memorial presentado a la Cámara de Diputados pidiendo la nulidad de las elecciones*, México, Comité Ejecutivo Electoral Antirreeleccionista, 1910, p. 6.

“voy a devolverte el precioso tesoro de tus derechos que en aras de la paz me has entregado; prepárate al noble ejercicio de las prerrogativas que ya tienes olvidadas”, hasta la designación de candidatos a las supremas magistraturas del país, para entrar luego en los temas más importantes del memorial: primero, el de “las vergonzosas e inicuas persecuciones” sufridas por los antirreeleccionistas a lo largo de la campaña electoral; violencias que culminaron con el encarcelamiento de Madero.

Preparado así el terreno, sigue el memorial, los gobiernistas pasaron a la segunda parte de sus trabajos, que habían planeado mientras instrumentaban la represión: en la inmensa mayoría de las localidades no se publicó la división en distritos electorales; el empadronamiento fue descaradamente selectivo; no se repartieron boletas, o se les negaron de plano, a numerosos ciudadanos; las mesas se instalaron antes de la hora fijada por la ley; las autoridades designaron de antemano agentes seguros para integrar las mesas, con consigna de ganarlas con cualquier medio; los instaladores de las mesas nombrados por el gobierno se designaron a sí mismos como presidentes de mesa.

El fraude fue en todas partes descarado; las mesas estuvieron en continua comunicación con las autoridades políticas y con los jefes de policía; si los antirreeleccionistas estaban por ganar una elección, rápida y disimuladamente se sacaba del cajón de la mesa un fajo de boletas falsificadas y por arte de prestidigitación todas las cosas cambiaban y cuando no se tenían ocultas esas boletas [...] en el acto llegaba un gendarme con el rollo de falsas boletas y las ponía en manos del presidente, diciéndole, unas veces con infinito descaro y otras con absoluta inconsciencia, que se las enviaba el jefe político, el presidente municipal o el “*leader*” corralista que en automóvil recorría casillas para atender en el acto cualquier emergencia de esa naturaleza.<sup>35</sup>

Y así seguía el memorial, enumerando las formas del fraude que serían probadas con la documentación respectiva, así como las amenazas y la violencia latente que privaron en numerosas localidades el 26 de junio, día de la primera ronda electoral. Y para la segunda ronda, ignorando de plano el texto de las leyes electorales, simplemente se cumplió el deseo de los poderosos, haciéndose los cómputos al modo de los gobiernistas para imponer la octava reelección presidencial de Porfirio Díaz y la primera reelección de Ramón Corral como vicepresidente, quien desde la Secretaría de Gobernación instrumentó el fraude electoral.

De ahí que en el fondo de todos los espíritus “existe un íntimo, sincero y profundo convencimiento de que las elecciones verificadas en los meses de Junio y Julio de este glorioso año del Centenario, fueron en su inmensa mayoría, completamente nulas por haber sido violadas las leyes tutelares del procedimiento electoral”.<sup>36</sup>

El memorial continúa con el índice y resumen de la documentación probatoria anexa, en la que, dicen los antirreeleccionistas, “tendremos especial cuidado, en gracia de la brevedad, de hacer de ellos un extracto que contenga solamente

<sup>35</sup> *Idem*, pp. 15-16.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 23.

las violaciones y los ataques a la ley que más culminen, pasando sin mencionar la larga serie de abusos y atropellos que detalladamente y con una uniformidad que pasma, cometieron los señores gobiernistas durante el proceso electoral”.<sup>37</sup>

Se presenta, pues, la lista de documentos: testimonios, protestas firmadas a veces por centenares de ciudadanos, actas levantadas ante el ministerio público, siempre aludiendo a las leyes violentadas mediante los actos denunciados, que van de la aprehensión sistemática de los antirreeleccionistas durante los últimos días de junio a toda la gama de acciones y amenazas señaladas en la parte expositiva.<sup>38</sup>

La tercera parte era el razonamiento jurídico que, sustentado en las leyes electorales vigentes y los preceptos constitucionales en que se fundaban, era impecable en la demostración jurídica del fraude. Los antirreeleccionistas mostraban que las causales previstas por las leyes para declarar la nulidad de una elección estaban “perfectamente comprobadas” por la documentación presentada y eran “plenamente suficientes” para declarar nulas las elecciones. También se cita con acierto la jurisprudencia en materia electoral que obligaba a la Cámara a conocer estos hechos y resolver sobre la “petición” de nulidad propiamente dicha, con la que termina el memorial.<sup>39</sup>

El 10 de septiembre, la primera comisión escrutadora dio su respuesta “a los CC. Federico González Garza y demás signatarios del memorial de primero de septiembre de mil novecientos diez, que no ha lugar a lo que objetan”. Firman, como secretarios de la comisión, Genaro García y F.M. de Olaguíbel.<sup>40</sup> Los antirreeleccionistas presentaron nueva documentación el 23 de septiembre y el día 27 recibieron la respuesta definitiva de la Gran Comisión, tan carente de explicaciones y argumentos como la primera (“no ha lugar”). Al día siguiente, la Cámara hizo la declaración formal del triunfo de los candidatos oficiales y ese mismo día el comité ejecutivo electoral se disolvió por haber concluido la misión para la que había sido elegido.<sup>41</sup>

## 6. La rebelión

Mientras que la Cámara no resolvió en el sentido indicado, Madero siguió esperando en San Luis Potosí, donde estaba en libertad bajo caución con prohibición de abandonar la ciudad. Tan pronto Díaz y Corral fueron declarados triunfadores, aceptó los planes de fuga preparados por su hermano Gustavo y el jefe del maderismo en San Luis Potosí, doctor Rafael Cepeda. La fuga de Madero y Roque Estrada se realizó la noche del 5 de octubre y el día 7 Madero y sus acompañantes cruza-

<sup>37</sup> *Idem*, p. 25.

<sup>38</sup> La documentación, casi completa, puede consultarse en el Fondo Federico González Garza, Centro de Estudios de Historia de México-Condumex, cajas 10 y 11.

<sup>39</sup> Firmaban el memorial: “El 2º vocal en funciones de Presidente, Federico González Garza.– Primer Vocal suplente, Lucio Cabrera.– 3er Vocal, Octavio Bertrand.– 4º Vocal, J. Murguía Santoyo.– 5º Vocal, Manuel Urquidi.– 6º Vocal, Filomeno Mata.– 7º Vocal suplente, Arnulfo Serrano Ortiz.– 8º Vocal, Rafael Martínez.– 2º Secretario, Fortino B. Serrano Ortiz.– 3er Secretario, Rafael D. Beltrán.– 4º Secretario, Vicente Aldana”.

<sup>40</sup> Federico González Garza, *La Revolución mexicana. Mi contribución político-literaria*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 191.

<sup>41</sup> *Idem*, pp. 195-199.

ron a Estados Unidos por Nuevo Laredo, estableciéndose a partir del día siguiente en San Antonio.<sup>42</sup>

Para entonces, Madero ya estaba convencido de que sólo quedaba abierta la vía anunciada al final de su libro, y procedió conforme a ello. No era el único: Roque Estrada le había dicho una y otra vez que a la postre habría que recurrir a las armas y, en la Ciudad de México, Federico González Garza, Juan Sánchez Azcona y otros dirigentes estaban resueltos a hacerlo a raíz del arresto de Madero. También desde el mes de mayo dirigentes como Abraham González, de Chihuahua; Aquiles Serdán, de Puebla; José María Pino Suárez, de Yucatán, y Rafael Cepeda, de San Luis Potosí, pensaban que la insurrección era el paso lógico y natural que debía seguir al fraude electoral.<sup>43</sup>

En San Antonio, Madero se reunió con algunos de sus más firmes partidarios, algunos de los cuales regresaron clandestinamente a territorio nacional. Entre las personas con las que Madero habló en esos días se cuentan Federico González Garza, Roque Estrada, Francisco Cosío Robelo, Rafael Cepeda, Juan Sánchez Azcona, Aquiles y Carmen Serdán, Gustavo A. Madero, Francisco Madero Hernández (su padre), Alfredo Robles Domínguez, Salvador Alvarado, Ernesto Fernández, Enrique Bordes Mangel, José Perfecto Lomelí, José de la Luz Soto, Miguel Albores y otros. Con algunos de ellos (Estrada, González Garza, Bordes Mangel y Fernández), Madero discutió y redactó el plan insurreccional que, “por consideraciones de alta conveniencia, de dignidad y neutralidad”,<sup>44</sup> fue fechado el último día que Madero estuvo en San Luis Potosí, el 5 de octubre, y datado en esa ciudad.<sup>45</sup>

El Plan de San Luis es uno de los documentos de mayores efectos prácticos en nuestra historia. En él se declaraba burlada la soberanía nacional, cuya representación asumía Madero, se desconocían todos los poderes elegidos en junio y julio y se llamaba a la rebelión contra el gobierno a partir del 20 de noviembre. En el artículo 3º se agregaba un párrafo de imprevisibles consecuencias:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> La fuga de Madero en Estrada, *op. cit.*, pp. 287-294.

<sup>43</sup> *Idem*, pp. 307-309; González Garza, *La Revolución...*, *op. cit.*, pp. 247-248; Portilla, *op. cit.*, pp. 73-76; Salmerón, *op. cit.*, p. 214.

<sup>44</sup> Estrada, *op. cit.*, p. 307.

<sup>45</sup> Portilla, *op. cit.*, pp. 57-63 y 79-81; Francisco R. Almada, *La revolución en el estado de Chihuahua*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1964, t. I, pp. 156-159.

<sup>46</sup> Graziella Altamirano y Guadalupe Villa (comps.), *La Revolución mexicana. Textos de su historia*, México, SEP/Instituto Mora, 1985, t. III, p. 24.

El Plan terminaba con una nota que instruía a los conjurados a no difundirlo fuera de los círculos más seguros sino hasta después del 15 de noviembre, pero la verdad fue que circuló con mayor profusión de la prevista y las redes antirreeleccionistas fueron transformándose parcialmente en redes de la conspiración. Hubo un necesario recambio de líderes, pues no todos los que habían figurado en primera fila en la lucha política estaban dispuestos a encabezar una rebelión (caso señalado, el de los hermanos Vázquez Gómez), y muchos que la habían visto con escepticismo se comprometieron rápidamente con la lucha armada. De ese modo, la organización antirreeleccionista dejó de ser un partido político para pasar a la clandestinidad y convertirse en una red conspirativa. El círculo cercano a Madero no estaba formado ya por jefes de un partido político, sino por miembros de un cuartel general en el exilio que extendió nombramientos de jefes de la rebelión en las distintas entidades o regiones a personajes que, a su vez, nombraron jefes regionales o subalternos. El contrabando de armas en la frontera norte creció ostensiblemente, dejando de lado la propaganda política.

En fin, otras misiones, otros desafíos, ya no los de un partido político contra la perpetuación de la autocracia, debieron enfrentar los maderistas a partir de octubre de 1910.<sup>47</sup> ●

<sup>47</sup> Portilla, *op. cit.*, p. 82.

# Los dictámenes de la reforma petrolera y las trece líneas rojas

Comité Asesor del Frente Amplio Progresista para la Reforma Petrolera

**C**oncluidos los proyectos de dictámenes de las iniciativas de reforma petrolera a cargo de las comisiones unidas de Energía y Estudios Legislativos del Senado, puede ya formularse una primera apreciación de la medida en que dichos dictámenes satisfacen las objeciones planteadas en las *trece líneas rojas*. Como se recuerda, en junio último, el Comité de Intelectuales por la Defensa del Petróleo dio a conocer el documento “Las *trece líneas rojas* de la reforma petrolera”, destacando sus objeciones mayores a la iniciativa oficial de reforma petrolera. Fue publicado por *La Jornada*.

Para este análisis se han tenido a la vista los textos de los dictámenes sobre las iniciativas de reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo (LR27C) y a la Ley de Petróleos Mexicanos (LPMX), publicados el 21 de octubre en la *Gaceta del Senado*.

**Primera: autorizar la asignación por invitación restringida o adjudicación directa de contratos de obras y de prestación de servicios para realizar actividades sustantivas, incluyendo exploración y desarrollo, refinación y petroquímica básica.**

Se limitó y acotó la posibilidad de asignar contratos por invitación restringida o adjudicación directa. En el artículo 57 de la LPMX se establece que ambas formas requieren dictamen previo del comité competente del Consejo de Administración. Los de asignación directa sólo serán admisibles en tres casos: trabajos de emergencia, contrataciones conectadas con servicios jurídicos y los necesarios para mantener la garantía de los equipos. Los de invitación restringida, con tres participantes, podrán usarse para el desarrollo de innovaciones y los servicios de consultoría y asesoría. Se eliminaron las disposiciones más lesivas en materia de contratos contenidas en la iniciativa oficial (remuneraciones fijas o variables, determinadas o determinables, contratos incentivados). Se prevé que los contratos puedan incluir compensaciones adicionales —que deben estar establecidas de manera expresa al momento de la firma— en tres casos: si las obras se realizan en menor tiempo, si hay una aportación tecnológica cierta o si de otra manera se amplían las utilidades de Pemex o los resultados de la obra o servicio contratados. Estas compensaciones no deben comprometer porcentajes sobre ventas o produc-

ción de hidrocarburos. También se prevén penalizaciones por incumplimiento o daños por parte del contratista. Se insertaron nuevas condiciones limitativas aplicables a los contratos y se estableció la revisión de los mismos por la Auditoría Superior de la Federación y por la Secretaría de la Función Pública. Las bases a que se sujetarán los contratos, que se preveía fueran definidas por el Comité de Transparencia y Auditoría del Consejo de Administración de Pemex, quedan ahora establecidas en la Ley.

*En conclusión, se eliminaron o limitaron las características más lesivas del régimen de contratos contenido en la iniciativa oficial y, con algunas variantes, en la del PRI. Este régimen de contratos constituía uno de los núcleos privatizadores de esas iniciativas.*

**Segunda: transferir a particulares porciones no determinadas de la renta petrolera derivada de las operaciones de producción de petróleo y gas que se contraten con ellos.**

Se convino en estipular (artículo 6° LR27C) que, además de establecer siempre remuneraciones en efectivo, en ningún caso se concederá propiedad sobre los hidrocarburos, ni se suscribirán contratos de producción compartida o que comprometan porcentajes de la producción, del valor de las ventas o de las utilidades del organismo.

*Con estas salvedades, se conjuró el peligro de que se den transferencias de la renta petrolera derivadas de la contratación con terceros de operaciones de producción de petróleo y gas. Podría aún pugnarse por establecer que esas remuneraciones en efectivo no podrán ser equivalentes a dichos porcentajes o ser calculadas con base en los mismos.*

**Tercera: acentuar la artificial especialización de Pemex en la extracción de petróleo y gas, entregando al sector privado la elaboración de productos industriales de alto valor agregado.**

Se eliminaron las pretensiones más crudas en este sentido, como el establecimiento de empresas filiales estratégicas para refinación y la posibilidad de contratar con particulares los llamados “servicios de refinación”. Se dispuso que Pemex elaborará anualmente las fórmulas de precios de transferencia y a terceros, tomando como referente el precio internacional y, en su caso, ajustes por calidad. Se mantuvo la prerrogativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia.

*Por tanto, sigue presente el riesgo de que la administración de Pemex continúe dando preferencia a las actividades de producción primaria, en buena medida orientadas a la exportación, y relegando los demás segmentos de la industria petrolera.*

**Cuarta: autorizar, a trasmano y sin reconocer su verdadero carácter, la celebración de contratos de riesgo...**

El régimen de contratos establecido en las secciones Tercera y Cuarta del capítulo IV de la LPMX, incluye las modificaciones esenciales planteadas en la inicia-



tiva del FAP y, como antes se indicó, se eliminaron las disposiciones más lesivas en materia de contratos contenidas en las iniciativas oficial y priista.

*Con este conjunto de disposiciones se evita en lo sustancial la posibilidad de que se suscriban contratos similares a los de riesgo.*

**Quinta: posibilitar el desplazamiento de Pemex y su sustitución por empresas privadas en actividades sustantivas de la industria petrolera.**

Este peligro surgía del régimen de contratos —cuya modificación ya se mencionó— y de la posibilidad de que particulares pudieran construir, poseer y operar —por cuenta de Pemex— refinerías, ductos e instalaciones de almacenamiento de petrolíferos y de petroquímicos básicos. Los dictámenes de ambas leyes excluyen esta posibilidad.

*Se conjuró el peligro señalado por esta línea roja, eliminando así otro de los núcleos privatizadores de las iniciativas oficial y priista.*

**Sexta: prever sanciones más rigurosas para Pemex y sus subsidiarias que para los permisionarios privados.**

En la LR27C se establece un régimen de sanciones que abarca tanto al organismo como a los permisionarios privados (en gas natural) y que, en algunos casos, son más severas para el organismo público que para los permisionarios privados.

*Desafortunadamente, no se corrigió esta situación.*

**Séptima: abandonar el carácter de empresa petrolera integrada y flexibilizar la estructura institucional de Pemex, en cuanto al número, objeto y permanencia de sus organismos subsidiarios.**

La propuesta de un Pemex plenamente integrado no fue acogida. Tampoco fueron aceptadas la iniciativa oficial y la priista que concebían un Pemex dividido en subsidiarias y filiales estratégicas. La LPMX indica que el Ejecutivo podrá crear, a propuesta del Consejo de Administración (CA), organismos subsidiarios. Además, en el plazo de un año, el CA propondrá un programa de reestructuración del organismo. De manera similar a lo establecido en la actual Ley Orgánica de Pemex, se prevé que para las actividades no reservadas en forma exclusiva a la Nación podrán constituirse empresas filiales.

*Se frenó la tendencia a balcanizar el organismo, pero no se logró consolidarlo como entidad integrada.*

**Octava: establecer la “creación de valor económico” como objetivo central.**

En el párrafo final del artículo 7 de la LPMX se mantiene esta noción, aunque se agrega una serie de criterios y objetivos de más amplio alcance, tomada de la iniciativa del FAP, que recoge conceptos como soberanía y seguridad energética, entre otros.

*Con la adición mencionada, queda satisfecha la preocupación planteada.*

**Novena: proponer un Consejo de Administración de Pemex [cuyas características] lo tornan funcional sólo para los propósitos privatizadores, pero no para una gestión eficiente del organismo.**

*Integración.* Se prevé un Consejo de Administración de 15 miembros (seis del gobierno, cinco del sindicato y cuatro profesionales), derivado de la iniciativa oficial. Se eliminó la idea de consejeros profesionales de tiempo parcial, que era inaceptable. El CA estará auxiliado por siete comités que llevarán a cabo tareas relevantes y estarán presididos por uno de los consejeros profesionales, a los que se considera servidores públicos.

*Designación.* Los seis consejeros del gobierno serán nombrados libremente por el Ejecutivo; el nombramiento de los consejeros profesionales se sujeta a la ratificación del Senado. No se aceptó la idea de consejeros trabajadores electos: cinco serán designados por el sindicato.

*Transparencia.* Se relega al Reglamento la definición de las normas para la difusión de los acuerdos y de los votos particulares.

*Discrecionalidad.* Se revisaron a fondo las facultades del CA y se combinaron las diversas propuestas presentadas a este respecto (véase el artículo 19 de la LPMX).

*En suma, el modelo de CA adoptado recoge elementos de las diversas iniciativas y acota sus facultades, estableciendo mejor las responsabilidades de sus miembros, incluidos los consejeros profesionales, y reduciendo la discrecionalidad presente en la iniciativa oficial. Las otras deficiencias señaladas se corrigieron en parte.*

**Décima: conceder protección extralegal a favor de los miembros del CA y del director general.**

Se mantiene dicha protección (artículo 43, párrafo segundo de la LPMX), aunque se excluyen de ella los quebrantos causados al organismo por actos dolosos, de mala fe o ilícitos de los miembros del CA y del director general.

*Con la exclusión señalada se supera, en lo esencial, el defecto anotado.*

**Undécima: emitir “bonos ciudadanos” como un primer paso hacia la burSATILIZACIÓN de una parte del capital de Pemex.**

El dictamen recoge la propuesta a este respecto de la iniciativa oficial, compartida por el PRI, sin ninguna modificación sustantiva.

*Esta línea roja se desestimó por completo.*

**Duodécima: aceptar “la aplicación del derecho extranjero [y] la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles” es absolutamente improcedente e inaceptable.**

El segundo párrafo del artículo 6º de la LR27C supera esta preocupación. Lo estipulado en este párrafo regirá el ejercicio de la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 72 de la LPMX, referida a asuntos mercantiles en el extranjero.

*Quedó evitado este grave riesgo.*

**Decimotercera: orientar la modificación de la Ley Federal de Derechos aplicables a Pemex a estimular, con un trato fiscal benigno, la explotación de campos difíciles (Chicontepec y aguas profundas) cuya exploración y desarrollo muy probablemente sea contratada con empresas privadas, extranjeras o nacionales.**

Este derecho preferencial se mantiene, exclusivamente para Pemex, en la versión reformada de la Ley Federal de Derechos.

*Las concesiones fiscales establecidas favorecerán a Pemex.*

En suma, con las reformas propuestas se consiguió resolver las dificultades planteadas en las líneas rojas 1ª, 2ª, 4ª, 5ª, 8ª, 10ª, 12ª y 13ª (ocho en total). Se atendieron sólo en parte las cuestiones correspondientes a las líneas 3ª, 7ª y 9ª (tres en total). Se desatendieron por completo las relativas a las líneas 6ª y 11ª (dos en total).

Los miembros del Comité Asesor del FAP para la Reforma Petrolera que suscribimos el documento consideramos que el complejo proceso de negociación realizado en las comisiones de Energía y de Estudios Legislativos del Senado de la República, que registró un vuelco a partir de la presentación de la iniciativa ciudadana por parte del FAP, hasta el momento ha desembocado en un resultado que conjura el peligro privatizador, imposibilita los contratos de riesgo —desnudos o con disfraz— y elimina la mayor parte de las características más lesivas de la iniciativa oficial. Un resultado que puede respaldarse plenamente. Empero, será indispensable que el Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo, del que formamos parte, se mantenga alerta y en pie de lucha para frustrar los intentos privatizadores que pueden manifestarse tanto en las etapas restantes del proceso legislativo de la reforma petrolera como más adelante, así como para impulsar una política de largo aliento dirigida a constituir a Pemex en un organismo plenamente integrado ●

*México, D.F., 22 de octubre de 2008*

Rolando Cordera  
Mario Di Costanzo  
Ifigenia Martínez  
Jorge Eduardo Navarrete  
Gregorio Vidal

Octavio Cortés Gutiérrez  
Javier Jiménez Espriú  
Alberto Montoya Martín del Campo  
Carlos Tello Macías

# **L** Precampañas y actos anticipados de campaña: ¿inhibir el poder del dinero o inhibir la política?\*

Ciro Murayama\*\*

## **Introducción**

**Las precampañas y los actos** anticipados de campaña se inscriben en el tema de las condiciones de la competencia electoral, que se volvió clave en la década de los años noventa, una vez que el expediente estrictamente procedimental del voto y su conteo —el gran tema de 1988— se fue resolviendo. En 1994, tras la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el desarrollo de normas que aseguraban que el sufragio fuese emitido por ciudadanos en ejercicio de su derecho político fundamental sin exclusiones arbitrarias, así como la incorporación de candados a los procedimientos para impedir que el sentido del voto fuera alterado, fue necesario ocuparse de otros asuntos quizá más complejos para la democratización, como la equidad en las campañas.

En 1994, con el primer ejercicio de revisión de las erogaciones de los partidos políticos durante una campaña que hizo la autoridad electoral, se conoció que una sola fuerza, el PRI, gastó por sí sola 80% de todos los recursos involucrados en las campañas de aquel proceso. Esa información sirvió como acicate para la reforma electoral de 1996, cuando se determinó que el financiamiento público sería predominante sobre el privado; se fijaron reglas de distribución de los recursos que favorecieran la equidad pero no dieran paso al igualitarismo —30% de los recursos partidistas se comenzó a distribuir en partes iguales y el otro 70% de acuerdo con los votos obtenidos—; se determinaron límites a las aportaciones privadas y se prohibieron ciertas fuentes de financiamiento —poderes y administraciones públicos, iglesias, donaciones desde el extranjero, empresas mercantiles—; se establecieron topes de gastos de campaña; se multiplicó el acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación; además se dispuso de amplias facultades para que la autoridad electoral fiscalizara ingresos y egresos de los partidos políticos. Fue una reforma constitucional y legal profunda y pertinente, que se

\* Este texto está elaborado a partir de la intervención del autor en la “Mesa redonda sobre sentencias relacionadas con las precampañas: actos anticipados de campaña, efectos y sanciones”, convocada por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 6 de mayo de 2008.

\*\* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

hacía cargo de los problemas detectados en el proceso electoral federal de 1994 y trazaba un horizonte para el desarrollo del sistema de partidos políticos por medio de contiendas capaces de incorporar y reflejar la vasta pluralidad política del país, tal como viene ocurriendo.

Ahora bien, la vida política y la intensidad de los procesos electorales han generado nuevos temas y nuevos problemas, antes no previstos por la legislación. Es el caso de las precampañas y, también, de los llamados actos anticipados de campaña.

### **Antecedentes jurisdiccionales**

Ante el vacío sobre estos temas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del asunto se han hecho cargo reglamentariamente la autoridad administrativa federal así como el Tribunal Electoral. En las entidades federativas, la regulación legal sobre las precampañas y los actos anticipados de campaña llegó antes que en el plano federal, lo que dio lugar a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ante acciones de inconstitucionalidad —la primera en 2002, contra la ley de Baja California Sur— y también del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) cuando diferentes partidos se inconformaron contra disposiciones de las autoridades administrativas locales —como fue el caso del Distrito Federal en 2006.

Desde el inicio de estas controversias, quedó de manifiesto que existen distintos valores positivos en la democracia que, no por ello, convergen o se conjugan de manera natural y que, al contrario, llegan a provocar tensiones. Por un lado, la búsqueda de la equidad como condición para el desarrollo de procesos electorales en donde los recursos económicos no desequilibren las contiendas; por otro, preservar la libertad de expresión de los ciudadanos —agrupados o no en partidos—. Esta contraposición, por ejemplo, quedó manifiesta muy pronto en la votación de la SCJN sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2003, donde dos ministros, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo, emitieron un voto minoritario en el que señalaron que la regulación de las precampañas podría dar lugar “al extremo de que la ley pudiera prohibir las actividades de los líderes políticos antes del inicio de la campaña electoral”. Para estos ministros, “lo que interesa para efectos de regulación es el origen de los financiamientos y, en su caso, un control de su monto, con la finalidad de que grupos de poder, de influencia o criminales no puedan inclinar la balanza a favor de un candidato y, en todo caso, la legislación debe dirigirse a regular tal situación”. Desde entonces fue evidente que había lecturas jurídicas, como la recién citada, para las cuales la única justificación para regular los tiempos en que se despliega la actividad política es la que se refiere a garantizar que por la vía del uso de recursos económicos no se obtengan posiciones ventajosas en las contiendas electorales.

En materia de actos de precampaña, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en un primer caso (sentencia SUP-JDC-633/2007), revocó una resolución de la Comisión Electoral Interna de la Delegación Municipal del PAN en el municipio de Carlos A. Carrillo, Veracruz, porque dicho partido no concedió dere-

cho de audiencia al precandidato Juan Nazario Montor Guillermo y canceló su postulación —aduciendo, el partido, que su militante había incurrido en contratación de anuncios de radio para difundir su imagen—, pero la autoridad del partido no acreditó tales actos. El Tribunal no hizo referencia a que la norma interna de Acción Nacional careciera de validez, sino a que el partido no respetó el procedimiento propio para negar postulaciones en sus procesos internos y porque no acreditó la falta que dio pie a su decisión. En este terreno no hay mucho que decir, salvo subrayar que los partidos deben ser escrupulosos en el cumplimiento de su institucionalidad interna y que eso precisamente es lo que señaló el Tribunal.

### **Actos anticipados de campaña**

En lo que se refiere a actos anticipados de campaña, al atender el recurso de apelación SUP-RAP-50/2007, el Tribunal Electoral revocó la decisión del Consejo General del IFE y le ordenó continuar con las investigaciones conducentes sobre la denuncia, interpuesta primero por Acción Nacional y retomada por el PRD, para ver si el entonces diputado federal del Partido Verde Ecologista de México, Manuel Velasco Coello, “efectuó actos anticipados de campaña al haber promocionado su imagen pública fuera de los plazos previstos por la ley, a través de la colocación de anuncios, mantas, espectaculares, pinta de bardas, *spots* en radio y televisión, así como publicidad en periódicos”.

Cabe subrayar que el Tribunal mandató investigar si en efecto se hizo promoción pública por medio de anuncios, espectaculares, compra de tiempo en radio y televisión. Eso, se desprende de la argumentación de los jueces, es lo incorrecto: gastar, promoverse gracias a los recursos económicos, pero no construir una candidatura en sí y lo que ella implica: tejer redes de apoyo, discutir un programa, reunirse con otros militantes y ciudadanos, etcétera.

En otro caso, de cara al proceso electoral de 2006, el Instituto Electoral del Distrito Federal aprobó el “Acuerdo por el que se establecen criterios en materia de actos anticipados de campaña”. Este acuerdo fue impugnado por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista ante el tribunal electoral local, que les concedió la razón. Ello motivó que la Coalición Por el Bien de Todos impugnara tal acto y el asunto llegara a la anterior sala superior del TEPJF, que a su vez revocó la resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal y declaró subsistente —válido para los no familiarizados con el lenguaje jurídico formal— el acuerdo que prohibía los actos anticipados de campaña.

El Instituto Electoral del D.F. entendió que los actos anticipados de campaña pueden darse en el periodo que corre entre la finalización de las precampañas y el inicio formal de las campañas. Ahora bien, los actos anticipados consisten, según la autoridad electoral capitalina, en “realización de reuniones públicas, debates, asambleas, visitas, mítines, marchas, escritos, imágenes, grabaciones, proyecciones, difusión de *spots* en radio y televisión”, y añade que se trata de “actividades que se listan de manera enunciativa y no limitativa”, es decir, que pudiese haber más actividades susceptibles de ser consideradas como anticipos indebidos de las campañas. Como se mencionó, el TEPJF confirmó todo el acuerdo. Sin embargo, es perti-

nente señalar que, a diferencia del ejemplo citado antes (el de la SUP-RAP-50/2007, de la actual sala superior), en el de 2006 la limitación de actos no se refiere sólo a la propaganda y a la difusión, a la compra de *spots*, es decir, a aquellos actos susceptibles de afectar las condiciones de la competencia, sino que va más allá, limitando actividades que pueden considerarse naturales en una democracia y consustanciales a la actividad política libre y legal, como asistir a “reuniones públicas” —¿acaso sólo se valen las clandestinas?—, a “debates” —¿no es el debatir, con propios y extraños, para fijar posturas, para trazar estrategias, etc., una actividad diaria, permanente de quien hace política?—, a “asambleas” —¿y qué si éstas son internas del partido?—, realizar “visitas” —¿no puede ir a visitar su comité distrital, a colonos, a campesinos?—, publicar “escritos” —¿debe ser ágrafo el político durante unos días?, o ¿basta con que renuncie por ejemplo a escribir su columna semanal en un periódico si la tiene?

El Instituto Electoral del D.F. y el TEPJF se excedieron en este caso: fueron más allá de velar por las adecuadas condiciones de la competencia (que no se gaste, que no se llenen bardas de anuncios, que no se contraten espectaculares, que no se emitan anuncios de radio y televisión antes de tiempo) y acabaron estableciendo una veda, una prohibición, a la política. Es una lástima, ya que la misión de ambas autoridades electorales es velar porque la política fluya, sea abierta, no cancelarla.

Pero ocurre que las autoridades en materia electoral han llegado a hacerse eco de las pulsiones antipolíticas —que en realidad son pulsiones antidemocráticas— que se despliegan desde los poderes fácticos por ejemplo, en particular desde los medios electrónicos de comunicación. Es el caso del IFE, cuando a fines de 2005 y durante el proceso electoral federal que culminó en 2006 no dudó en decretar una “tregua navideña” para las campañas, confundiendo términos militares, de guerra, que es un evento indeseable, con la política, cuya práctica normal es precisamente la conjuración de la violencia.

### **Los límites en las atribuciones de las autoridades electorales**

En la sentencia SUP-RAP-38/2007 el TEPJF revocó una resolución del Consejo General del IFE sobre una queja del PRD contra el PRI, referida a los actos de los ciudadanos Enrique Jackson Ramírez, Enrique Martínez y Martínez, Miguel Ángel Núñez Soto, Tomás Yarrington Ruvalcaba y Arturo Montiel Rojas, que pudieron haber implicado la realización de actos de campaña fuera de los plazos.

Sin duda, aquellas campañas mediáticas fueron actos con el fin de conseguir la postulación presidencial del PRI. Sin duda se gastaron ingentes cantidades de dinero, de las cuales el grueso correspondió a recursos públicos pues con frecuencia se presentaban como campañas para difundir obra pública o la imagen de las entidades federativas gobernadas por algunos de esos políticos. Pero también es de considerarse que se hicieron antes, incluso, de que el PRI abriera su precampaña. Se trató, llamémosle así, de una “preprimaria”.

Pretender, como hace el Tribunal Electoral en la sentencia ahora referida, que el IFE pueda hacer una investigación exhaustiva en esa materia, requiriendo a particulares, como las televisoras y personas físicas, y a gobiernos locales, que en

todos los casos son sujetos —o eran en el momento de la sentencia— sin obligación ante la autoridad electoral federal administrativa, es mandar al IFE para que cometa una sobreactuación por encima de sus facultades, atribuciones y capacidades. Es pedir que se haga cargo de un tema que debe ser atendido por el legislador, como en efecto ocurrió después. Lo deseable sería que la ruta a seguir en ciertos asuntos consista en detectar problemas, como las “preprimarias” —que se pueden acabar volviendo prepreprimarias—, y tratar de ajustar y actualizar la ley ante conductas no previstas, en lugar de esperar o inducir sobreactuaciones de la autoridad administrativa. En todo caso, ése fue el propósito del Constituyente permanente cuando prohibió la contratación de campañas publicitarias en radio y televisión donde aparezca la imagen o la voz de los funcionarios públicos —en los ámbitos federal, estatal y municipal—, una de las grandes contribuciones de la reforma a la Constitución en materia electoral que se publicó el 13 de noviembre de 2007. Con ello se impedirá que se aproveche un cargo público para, ilegítimamente y con recursos de la ciudadanía, promover una candidatura; lo que esa norma no impide, porque no podría y no lo pretende, por fortuna, es que los políticos realicen actividades políticas, como sí puede desprenderse de otras actuaciones jurídicas.

Es deseable, entonces, una ley precisa y clara antes que un árbitro colocado en la sobreactuación.

### **Precampañas y actos anticipados en el nuevo diseño legal**

La Constitución, a partir de la reforma electoral de 2007, en su artículo 41, párrafo tercero, apartado A, incisos a, b y g, regula el acceso del IFE, y por conducto de él, de los partidos políticos a los medios de comunicación durante las precampañas, por lo que esa figura ya está contemplada, de manera explícita, en la Carta Magna.<sup>1</sup> En consecuencia, lo está también en el Cofipe. En términos generales, puede decirse que la regulación de las precampañas se refiere, en buena medida, a las condiciones de la competencia. Entre otras cosas, define un periodo de precampañas —60 días en el caso de una elección presidencial, 40 días para una elección intermedia—; se refiere también a la obligación de los partidos de tener un órgano que verifique ingresos y egresos en estos periodos previos a las campañas electorales; fija las atribuciones de la Unidad de Fiscalización del IFE para revisar los informes en la materia; regula los topes de gasto en las precampañas, etc. Es decir, la norma una vez más pone el énfasis en los gastos, en los egresos que pueden significar una “ventaja indebida” para quien los realiza, pero no se refiere a una cancelación de la actividad política.

Para decirlo en una línea: el problema de las precampañas es y ha sido el uso de recursos que puede afectar las condiciones de la competencia, no la actividad política en sí durante los tiempos de precampaña.

<sup>1</sup> La Carta Magna no se refiere a los actos anticipados de campaña. El Cofipe sí, en sus artículos 344 (donde se les enuncia como infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a puestos de elección popular), 367 (referido al proceso especial sancionador) y 371 (que señala el procedimiento para las denuncias ante las juntas locales).



Es tal el sentido que imprimió el legislador al Cofipe y el que sería deseable que velen las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Tan es así que el artículo 211, numeral 3 del Código Electoral Federal dice a la letra: “Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato”.

De lo anterior resulta evidente que el problema es la publicidad, no que se haga política. Eso sí, una vez que el precandidato está definido, es decir, va a participar en una precampaña, se somete a lo que dice el artículo 212 del Cofipe, que en su párrafo segundo establece: “Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular”. Y en el tercero: “Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas”.

Así, hasta antes del inicio de las precampañas, lo prohibido es gastar y hacer publicidad, hacer difusión proselitista como tal; una vez que comienza la precampaña, los actos permitidos son más limitados.

A mi entender, un criterio similar sería válido para los llamados actos anticipados de campaña. Los que se refieren a la publicidad, a las estrategias de promoción, pero no a las reuniones, escritos, asambleas, debates.

En suma, la norma en materia de precampañas y actos anticipados de campaña recoge la preocupación para que no se altere la equidad en la contienda interpartidista, para que no se realicen gastos fuera de tiempo que brinden a quien los hace una ventaja indebida frente a sus contendientes. Pero ello no implica, como han llegado a interpretar distintas autoridades administrativas y el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que lo que deba sancionarse sea la actividad política como tal.

Debemos ser cuidadosos, celosos, con el dinero que llega a partidos y candidatos y el que sale de ellos; pero sería deseable que predomine un criterio liberal, abierto, para el ejercicio de la palabra y de la política •

# E

## Los gobiernos en Argentina: la transformación de la democracia en oclocracia

Guillermo Vitelli\*

**El giro, repetido,** de las democracias de gran parte de las naciones del Cono Sur, y particularmente en Argentina, hacia formas perversas de gobierno, promotoras de intereses restringidos, denominadas oclocracias, fue ostensible desde principios de la década de 1990 e implicaba la minimización del bienestar de las mayorías por el predominio de intereses de grupos reducidos de negocios ligados a las cúpulas políticas. Como resultado, hubo exclusiones sociales, apropiaciones indebidas de recursos, corrupciones, polarizaciones de los ingresos personales y la acentuación de fragmentaciones sociales. Una de las tareas en la actual democracia de la sociedad argentina es la construcción de instituciones, redes y conductas que impidan, o al menos reduzcan notoriamente, la posibilidad de transformar de manera reiterada a las democracias en oclocracias. Para ello es ciertamente fundamental impedir el copamiento de los gobiernos por tramas de intereses parciales que se impongan sobre las mayorías. Entre los ámbitos prioritarios de acción se encuentran las mecánicas de formulación de las políticas económicas y la reconstrucción de instituciones de la sociedad que faculten la estructuración de controles sobre la dirigencia política e impidan la formulación de acciones perjudiciales al conjunto. Sin duda, por la larga historia de corrupciones y cohechos contabilizados en los gobiernos argentinos desde la instalación de la nación, la tarea no es sencilla.

### 1. Las formas buenas y malas de gobierno

Según la teoría política, desde los tiempos de Aristóteles, y especialmente desde los escritos del pensador romano Polibio, se han considerado, desde la lectura de la historia de las naciones, seis formas de gobierno. Las clasificaciones vigentes, consensuadas por numerosos politólogos, contienen tres formas puras, vistas como estructuras buenas de gobierno, y otras tres que conforman sus deformaciones. Aristóteles formuló inicialmente un orden jerárquico y luego Polibio segmentó tres pares donde identificó a la monarquía, el gobierno individual, como una de las formas bue-

\* Economista de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Conicet) de Argentina.

nas, y a la tiranía como su degeneración, luego desagregó a la aristocracia, el gobierno de pocos e ilustrados que consideran el interés del conjunto, la cual deriva hacia administraciones oligárquicas, y, por último, la democracia, como gobierno de las mayorías, que desciende hacia la oclocracia cuando se transforman perversamente sus propósitos y predominan intereses particulares en contra de las mayorías, a las que utilizan para sustentarse.<sup>1</sup> Sus definiciones son extremadamente elocuentes al caracterizar las formas de gobierno que dominaron y dominan el mundo, y fundamentalmente las que se instalaron en la Argentina posterior a la independencia.

## **2. La transformación de las democracias en oclocracias**

Los pensadores griegos asumían, desde la visión de sus sociedades y desde las lógicas políticas de sus tiempos, que los gobiernos unipersonales y de los mejores, como los poderes monárquicos y aristocráticos, eran las formas óptimas para administrar la ciudad. No consideraban a la democracia como el sistema preferible. Aristóteles, precisamente, en su concepción jerárquica de mejor a peor, ordenaba primero a la monarquía y luego a la aristocracia, la *politia*,<sup>2</sup> la democracia, la oligarquía y por último a la tiranía. Consideraba a la democracia como la forma más moderada de las buenas o la “menos mala”.<sup>3</sup>

Fundamentando su ordenamiento jerárquico, Aristóteles consideraba que dominan las formas buenas cuando el gobernante sirve a la ciudad, mientras que predominan los esquemas perversos cuando quienes gobiernan se sirven de la ciudad. En esa lógica, no rescataba a la democracia como la mejor forma de gobierno porque poseía, ciertamente, una concepción elitista de la administración de la ciudad. Con ese referente, afirmaba que existe democracia cuando los libres y los pobres, cuyo número es mayor, son señores del poder. Sin embargo, suponía que en ese esquema no gobernaban los mejores. Además presumía que en la democracia podía enquistarse el dominio de la demagogia.

Quien segmentó las formas de gobierno con el criterio que perduró en el análisis de los politólogos fue Polibio, agregando como forma perversa de la democracia a la oclocracia, completando las seis estructuras de gobierno posibles, ordenadas en esos tres pares.

La etimología del término oclocracia es precisa al referirse a la deformación de los gobiernos que deberían sustentar a las mayorías o que deberían representarlas. Se le ha definido como el gobierno de la muchedumbre, pero transformada, manipulada por intereses no siempre coincidentes con el interés del conjunto. Por eso se la deriva de la democracia, pero como su forma pervertida. También se ha especificado que oclocracia es la acepción que caracteriza a la metodología de los gobiernos que manipulan a las mayorías para el beneficio de grupos o de los propios gobernantes y no para el interés global. Para concretar los intereses parciales

<sup>1</sup> El distingo de las seis formas de gobierno se encuentra, entre otros, en Bobbio, 2000, p. 18.

<sup>2</sup> Aristóteles consideraba la *politia* como la mezcla de oligarquía y democracia.

<sup>3</sup> Bobbio, 2000, p. 36.

y a veces espurios, no pocos politólogos demostraron que ha tendido a emplearse la fuerza o presiones asentadas en la violencia. También se utilizó la demagogia para cooptar mayorías insatisfechas y mercar luego con el poder.<sup>4</sup>

A su vez, la olocracia es caracterizada como la intromisión en la administración pública de intereses corporativos, y no pocos la conceptualizan como el gobierno de los corruptos. Incluso se emplean términos como “gobierno de los ladrones” para definirla, motivando que el termino sea, por ello, extremadamente despectivo.

A pesar de esa capacidad de deformación de las democracias y de rescatar un orden jerárquico en las formas de gobierno, Polibio asume, a diferencia de Platón y Aristóteles, que la democracia es una de las tres formas buenas de gobierno porque, de no desvirtuarse, sustenta el interés de las mayorías.

La teoría política actual acepta la segmentación construida por Polibio. Sin embargo, el concepto de democracia es, en realidad, otro en relación con el original formulado por los pensadores clásicos y especialmente por los griegos. Precisamente, la democracia ha tendido a ser asimilada hoy día como la vigencia de las economías de mercado o la adscripción a la esfera de la potencia dominante, Estados Unidos. Desde esa proposición, la democracia tiende a ser definida según la lógica de organización de las economías y de las solidaridades políticas y no necesariamente de acuerdo con el concepto de mayorías, aunque en su promoción sean, ciertamente, invocadas como las destinatarias del bienestar a lograr. Por eso, en el presente, la lógica de las democracias en el mundo se acerca a la de la olocracia. Además, confluyen en su conformación intereses que superan las fronteras nacionales. De este modo, puede pensarse que las formas que asumen las democracias en el mundo globalizado cambian respecto del presupuesto original y están condicionadas por los poderes externos, que no necesariamente consideran como prioritarios los intereses de las mayorías de cada nación en particular.

### **3. Las formas de gobierno en Argentina**

Al revisar textos de historia política y recordar los hechos cotidianos de las últimas décadas, puede afirmarse que los gobiernos de Argentina se han correspondido, casi siempre, con las formas malas de gobierno. Durante el siglo XIX dominaron las oligarquías, luego no fue infrecuente la presencia de tiranías, mientras que numerosos gobiernos democráticos posteriores se transformaron rápidamente en olocracias. En esa sucesión histórica se gestaron cambios en las instituciones pretéritas de gobierno que llevaron a los modos presentes de administración del Estado. Es indudable que las estructuras de gobierno del siglo XIX integraron la antesala de la formación de las democracias. Además, numerosas pujas políticas iniciadas a finales de esa centuria llevaron a la construcción de la democracia desde comienzos del siglo XX que, inicialmente, fue en extremo restringida.

Las oligarquías, caracterizadas como grupos cerrados de poder que gobiernan sin el consentimiento popular, fueron en Argentina conformadoras o promo-

<sup>4</sup> Nuevamente recurro a Bobbio (2000, p. 37) para sustentar las definiciones.

toras de las tipologías perversas de gobierno como los autoritarismos militares y las deformaciones de la democracia, a la cual debieron darle paso.<sup>5</sup> Precisamente, parte de la polémica de la Argentina de la última parte del siglo XIX y el sustrato que llevó a la formulación de la ley electoral de 1912 durante el gobierno de Sáenz Peña se encuentra en ese tránsito de la dominancia de los gobiernos oligárquicos hacia la democracia. Aunque en realidad, la lograda en esos años fue limitada, ya que excluyó a numerosas franjas de la población como mujeres, nativos y muchos otros, facilitando la votación de no más de 15% de la población.

Luego de transitar por numerosos gobiernos surgidos a partir de golpes militares que instalaron intereses de grupos restringidos y de corporaciones, las décadas recientes acentuaron la preeminencia de la deformación de las democracias, motivando que la caracterización de las olocracias describa perfectamente a la Argentina de los años recientes, especialmente a los gobiernos de la década de 1990. Por eso, las tres formas “malas”, la oligarquía, la tiranía y la olocracia, pueden ser empleadas para caracterizar muchos de los periodos de la historia política y económica de la Argentina posterior a la independencia.<sup>6</sup>

#### **4. Los vehículos que indujeron la transformación de las democracias en olocracias**

¿Cómo se produjo el copamiento de los gobiernos por grupos de negocios que operaron imponiendo sus intereses para transformar las democracias en olocracias? ¿Cómo fueron desplazados o minimizados los intereses de las mayorías en el pasado argentino a partir de acciones gubernamentales? ¿Cómo los intereses sectoriales y corporativos las han asociado a sus proyectos, legitimando acciones contrarias a las mayorías?

Una de las definiciones de corrupción enfatiza que es la traición al superior.<sup>7</sup> Si se considera que en una democracia los superiores de los gobernantes elegidos por las mayorías son sus electores, se produce una “traición al superior” cuando no se cumplen los mandatos por los que fueron elegidos. Esa traición se gesta en los gobiernos presidencialistas de la Argentina del presente, donde no existen programas obligatorios que ejecutar. Concretamente, puede no cumplirse con lo propuesto en las campañas electorales, marginándose el interés de los electores, e imponer intereses no siempre coincidentes y a veces adversos a los declamados.

La traición al superior se cuenta también en la mayoría de las provincias argentinas, donde suelen dominar aún estructuras cercanas a la caracterización de feudos paternalistas que emplean, para preservar sus capacidades de acceso a los gobiernos, propuestas a favor de las mayorías locales desplazadas, pero sin cumplir luego con lo invocado.

<sup>5</sup> Las definiciones se encuentran, entre otros, en Bobbio, 2000, capítulos III y IV.

<sup>6</sup> Esta transformación ha sido parte de una investigación reciente que realicé sobre negocios, corrupciones y política en la historia argentina. También su descripción se encuentra en Rapoport (2000). Cordera (1989) detalla, en parte, esa transformación en la historia de México.

<sup>7</sup> Banfield, 1975, p. 587.

En la actualidad, en todas las elecciones, sean nacionales, provinciales o municipales, domina el pragmatismo seguido por la claudicación de los contenidos propuestos. Durante las campañas suelen proponerse programas que la opinión pública pretende y luego, generalmente, tienden a cambiarse o traicionarse los contenidos. Más aún, en el presente se logran cargos de gobierno incluso sin programas claros, diferenciados. En realidad, la inexistencia de mandatos obligados faculta la transformación de las democracias en olocracias y el empleo de la demagogia.

Ya en el gobierno, la resignación de numerosos contenidos de las campañas electorales, induciendo la transformación de la democracia en olocracia, se estructura a partir de la formulación de las políticas económicas y de la construcción de redes de complicidad que copan las instituciones para beneficios grupales, en general contrapuestos al de las mayorías y que son legitimados por comunicadores mediáticos y teóricos y sustentados por redes complacientes enquistadas en las estructuras judiciales. Ésos han sido en la historia cuatro elementos centrales en el paso de las democracias hacia olocracias y también, en el pasado, han permitido la preservación política de las oligarquías: el copamiento de los cargos de gobierno, la capacidad de formulación sesgada de la política económica, la formación de redes de complicidad y la legitimación de las acciones contrarias al interés de las mayorías. En esa maraña se concretaron frecuentemente acciones espurias y minimizadoras del bienestar colectivo.

## **5. Los mecanismos de transformación de las democracias desde la política económica**

¿Cuáles fueron los elementos de vehiculización y cuáles los de legitimación que preservaron intereses no coincidentes con los de las mayorías? ¿Cómo se corporeizaron en Argentina a partir de la mitad de la década de 1970?

La base de concreción ha sido siempre la formulación de políticas económicas con claros sesgos beneficiarios de intereses particulares e individuales. Las teorías económicas no son para nada neutrales dentro de la constelación de beneficiarios posibles y han sido empleadas frecuentemente para fundamentar y legitimar intereses económicos particulares concretados desde la elección de los instrumentos de política económica.

Un primer canal de transformación de las democracias en olocracias ha tendido a formarse, en cada coyuntura, a partir de la construcción de estructuras de precios beneficiosas para los sectores detentadores del poder económico. La historia económica argentina posterior a la segunda guerra mundial es por demás elocuente de su repetida aplicación y de los resultados gestados por los cambios en la constelación de precios, y particularmente lo es a partir de la década de 1970.<sup>8</sup>

El sesgo de los cambios en los precios relativos inducidos desde los planes de ajuste formulados en Argentina después de 1950 atestiguan con absoluta nitidez que conformó un instrumento para gestar, premeditadamente, redistribuciones de

<sup>8</sup> Desarrollé más detenidamente las secuencias de los planes de ajuste luego de la segunda posguerra en Vitelli, 1990.

ingresos. Su implementación ha tendido a ser legitimada como un mecanismo para contener la inflación y para crear mayor competitividad en los mercados externos. Pero el resultado inmediato ha sido siempre la generación de beneficios para grupos claramente identificables —exportadores, empresas proveedoras de servicios, propietarios del sistema financiero y poseedores de activos líquidos en monedas externas, entre muy pocos otros—. Es así que a partir de la formulación de los planes de ajuste o de estabilización se instalaron, sin ser explicitados, intereses particulares que actuaron sesgadamente contra el salario, transfiriendo para sí ingresos presentes y futuros, transformando la democracia en olocracia.

La concreción de ese traspaso proviene de la forma de gobierno existente. El Ejecutivo, y particularmente el presidente, es quien tiene la capacidad de gestar la transformación desde su no posesión de mandatos obligatorios y desde su capacidad de definir el sesgo de la política económica y, por ende, de la política de ingresos. En ese plano, en lugar de dirimir el conflicto entre clases, ha optado frecuentemente a favor de los detentadores del poder económico con capacidad de ejercer acciones de *lobby*. En realidad, allí la clase política en el gobierno opera como intermediaria de los poderes económicos vigentes.

La instalación de los intereses particulares nunca concluyó con la implementación de la variación de los precios relativos con el sesgo pretendido ni tampoco con las mecánicas para preservarlos. Las crisis impulsadas por la secuencia de los planes de ajuste, y que llevaron siempre a su quiebre, facultaron la construcción de legislaciones o políticas nuevamente expropiatorias. Por ejemplo, la hiperinflación a partir de la secuencia de planes estructurados por el gobierno posterior a 1983 licuó activos de ahorradores privados y desencadenó la ley de reforma del Estado que llevó a la implementación de las privatizaciones de los activos públicos sin controles y a favor de la cúpula política que la llevó a cabo y de sus socios económicos. Igualmente facultaron traspasos de fondos hacia el sistema financiero, como ocurrió con la ruptura del plan de convertibilidad en 2001 y 2002 y, nuevamente, en contra de ahorradores privados, e incluso de sectores de reducidos ingresos. En ambos casos se redujo ostensiblemente el salario real y la masa de ahorros de una franja relevante de la población.

Fue así que desde la secuencia de los planes de ajuste operados a comienzos de la década de 1950 se concretaron intereses contrarios a las mayorías, aunque el discurso legitimador recaló con frecuencia una maraña de supuestos beneficios para el conjunto de la sociedad.

Otro canal de transformación de las democracias en olocracias inducido con la formulación de políticas económicas provino de la elección de los mecanismos de financiamiento de los gastos públicos y de sus déficit y, en algunos casos, del sesgo que significó el empleo de sus superávit.

Las alternativas de financiación de los déficit fiscales no son muchas: puede recurrirse a la toma de deuda externa e interna, al cambio en la estructura impositiva o a emisiones monetarias locales. También puede formularse un esquema mixto entre esas tres opciones que incluya conjuntamente políticas fiscales y monetarias. Pero la elección de una u otra opción no es neutral. De elegirse la toma de deuda,

como fue privilegiada durante la segunda mitad de los años setenta y durante la década de 1990, se inducirá el traslado de las acreencias al conjunto de la sociedad, en lugar de cambios en la estructura impositiva que pueden recaer adversamente sobre los sectores de mayores ingresos. El sesgo en la elección, repetidamente con la misma orientación, delata la preeminencia de intereses particulares en la determinación de las fuentes de financiamiento del gasto público.

Un tercer canal de transformación de las democracias en olocracias construido desde las políticas económicas proviene de la elección de las prescripciones monetarias para construir la liquidez de la economía. Por ejemplo, la teoría cuantitativa de la moneda ha tendido a ser empleada como explicativa del origen de inflaciones al plantearse que todo incremento de la emisión siempre desencadena aumentos de precios y raramente expansiones en la actividad productiva. Desde su aceptación, fueron formuladas, como correctivos, la restricción monetaria y la emisión, sólo desde el ingreso de divisas, como ocurrió en la década de 1990 y también entre 1975 y 1983, y en otros numerosos momentos del pasado. Su implementación derivó en la gestación de altas tasas de interés, básicamente en crecientes *spreads* entre las tasas pasivas y activas, simplemente porque la oferta de dinero se restringía, lo que ocasionó elevadas rentabilidades captadas siempre por el sistema financiero y bancario, y en contra del aparato productivo y el empleo. También la puesta en práctica de la convertibilidad de la moneda, restringiendo la formación de la base monetaria sólo por el ingreso de divisas, motivó la permisividad del lavado de dinero y la falsificación de exportaciones para percibir espuriamente reintegros, pero simulando el incremento en el ingreso de divisas que facilitaría la expansión de la base monetaria. Esa política favoreció, de este modo, la formación de grupos delictivos que operaron en colusión con sectores anclados en cargos públicos, al tiempo que se dieron elevadas tasas de interés que desalentaron la producción interna y nuevamente expandieron los niveles de desempleo.

También la transformación de las democracias en olocracias se dio a partir de políticas de aperturas comerciales y financieras al mercado externo. Al definirse como política macroeconómica el ajuste monetario del balance de pagos, que simuló la posibilidad de alentar aperturas comerciales a la importación de bienes y al ingreso de capitales líquidos, se favorecieron también intereses particulares. La mecánica de concreción de los réditos sesgados no es difícil de comprender. Déficit en el balance comercial con el exterior implican salidas de divisas que reducen la cantidad de dinero local. Ello aumenta las tasas de interés internas, lo que desalienta el consumo interno y por ende la compra de importaciones, al tiempo que facilita el mantenimiento del tipo de cambio estable debido a la captación de fondos financieros en los circuitos externos. Ambas consecuencias motivan, a su vez, dos efectos claramente promotores de beneficios sectoriales: el mayor costo del dinero favorece nuevamente las rentabilidades del sistema financiero, mientras que la preservación del tipo de cambio estable posibilita la persistencia de rentas financieras especulativas para quienes ingresaron monedas o fondos financieros externos con el propósito de captar las mayores rentas locales. Con la aplicación de esa prescripción en el pasado, el beneficiado fue también el sistema



financiero pero se ocasionó desempleo, quiebras y caídas de la recaudación impositiva. El instrumento monetario que fue empleado para influir sobre los flujos de importaciones y exportaciones y facilitar la apertura comercial con el exterior, priorizado durante la segunda mitad de los años setenta y a lo largo de la década de 1990, operó transformando una vez más a la democracia en olocracia.

Esa mutación tuvo su sustento también en el establecimiento de tipos de cambio únicos entre la moneda local y las divisas externas. Durante la segunda mitad de la década de 1970, y luego durante la década de 1990, la igualación del tipo de cambio para importaciones y exportaciones de bienes motivó que los poseedores del activo más productivo —las tierras— logaran desde la apertura desplazar a los productores locales adquiriendo mercancías en el exterior. Su mayor competitividad, determinada por la posesión de un activo natural de alta productividad, motivaba que al definirse un tipo de cambio único se desalentara la exportación de bienes manufacturados locales y se indujera la importación de bienes.<sup>9</sup> Allí, nuevamente, se privilegió al sector poseedor de tierras o de recursos naturales empleados para la exportación por encima de la producción manufacturera local.

A su vez, a partir de políticas asociadas con el papel del Estado en la economía se formularon instrumentos sesgados, beneficiosos para los grupos de poder económico que se instalaron en el gobierno, y que impulsaron sus intereses gracias a administraciones cómplices. La política de privatizaciones de activos públicos aplicada durante la década de 1990 fue ciertamente un mecanismo de claudicación de los intereses de las mayorías, que giró hacia beneficios sectoriales y no siempre favorables para el conjunto. Como ejemplo de ello, la privatización del sistema previsional por medio de la implementación de los fondos de jubilaciones y pensiones benefició a intereses particulares, como hubiera ocurrido de prosperar las propuestas de privatización del cobro de la recaudación impositiva. Ambas políticas fueron formuladas por los grupos beneficiados por el traspaso y tuvieron receptores cómplices en las esferas de gobierno y en el sistema mediático.

## **6. Legitimaciones y sostenes de las olocracias**

¿Cómo se manipula a las mayorías para que legitimen o permitan esas políticas contrarias a sus intereses? ¿Cómo se sustentaron esos mecanismos para facilitar la imposición de los intereses de las minorías?

El sostén de las olocracias se estructuró frecuentemente desde la conformación institucional interna y de su promoción por sectores de intereses locales y externos.

La aplicación de numerosos instrumentos y sus sesgos se justificaron a partir de la imposición de condiciones por los organismos internacionales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional y los bancos Mundial e Interamericano de Desarrollo. En sus contratos de préstamo frecuentemente fueron incorporadas condiciones que tendieron a ser consensuadas con grupos de intereses locales o por

<sup>9</sup> Ese criterio fue desarrollado por Diamand (1974), quien enfatizó el concepto de estructura productiva desequilibrada como representativo de la economía argentina.

sus intermediarios en los gobiernos, justificándose como de raíz externa un requerimiento consensuado e incluso promovido internamente.

El copamiento de las burocracias apoyadas por el desmembramiento de las plantas permanentes de la administración pública fue otro vehículo facilitador de la transformación de las democracias en olocracias. Las reducciones de las plantas de funcionarios públicos, especialmente las estructuras permanentes, indujeron a que las burocracias no operaran como redes de contención de los intereses particulares que coparon los gobiernos. Al contrario. Por la sustitución, tendieron a dominar la obsecuencia y el temor en las relaciones con los detentadores de los cargos de gobierno, facilitándose la implantación de políticas claramente beneficiosas para grupos particulares e incluso conductas nítidamente espurias. También la estructuración de justicias complacientes facultó la permanencia de los intereses de las minorías, sustentados frecuentemente por cohechos y asignaciones sesgadas de recursos públicos.

Como producto del copamiento de las estructuras burocráticas del Estado por grupos adictos, o desde la obsecuencia o el temor, las redes de complicidad operaron prácticamente impunes. Ello facilitó la venta de leyes y sentencias judiciales, la apropiación de activos públicos, el desvío de fondos estatales y la formación de encadenamientos legitimadores de lo espurio.

En esa maraña legitimadora, numerosos teóricos económicos y comunicadores mediáticos, a quienes en algún momento de los años noventa el propio ministro de Economía llamó comunicadores alquilados, operaron para justificar las políticas aplicadas y esconder cohechos, dominando siempre en sus discursos la idea de pragmatismo como forma de legitimación.

## **7. Los mecanismos propuestos para minimizar la transformación de las democracias en olocracias**

Pareciera, por la constancia en el tiempo, que el giro de los gobiernos para colocarse como intermediarios de grupos económicos, induciendo la transformación de la democracia en olocracia es inevitable. Pero no es así. El interrogante obvio, pero no fácil de responder, es cómo puede minimizarse el cambio repetido hacia la olocracia. Su resolución es, ciertamente, una de las tareas de la presente democracia.

Poco se sabe sobre las mecánicas para impedir o al menos minimizar esa transformación. De todos modos se han formulado múltiples prescripciones. En la lectura de varios politólogos se rescatan diagnósticos y propuestas acerca de los grados de competencia en las cúpulas empresariales, lo que ha sido identificado como uno de los aspectos que influye en las posibilidades de preservar un modelo más democrático. Jorge Sábato, por ejemplo, en su trabajo sobre la clase dominante en Argentina, demostró que la fractura de las cúpulas empresariales y de poder, como impera en Canadá o más recientemente en Brasil, es un camino para minimizar la degradación de la democracia. La razón que aduce es simple: los sectores proclives a asumir posturas, por ejemplo, oligárquicas, beneficiosas de intereses minoritarios, son compensados por las burguesías con fuerte participación en las manufacturas y que tienen poder de veto sobre la política económica. Desde sus constelaciones de intereses, no siempre demandan estructuras de precios

con el sesgo promovido por los exportadores de bienes agropecuarios ni por los que acentúan la idea de instalar las aperturas comercial o financiera con el exterior, o de quienes impulsan la restricción monetaria como sostén único de la estabilidad de precios. En la fractura competitiva de la cúpula empresarial se encuentra así un eslabón que puede minimizar la formación de nuevas olocracias.

No resulta paradójico que en los momentos significativos de gobiernos altamente olocráticos, inmersos en prácticas corruptas y gestores de notorios daños a la mayoría de la población, como el de la segunda mitad de los años setenta y los de la década de los noventa, se instrumentaran las dos desindustrializaciones que vivió la economía argentina. En ambos momentos la fractura de la cúpula empresarial y de los poderes económicos se redujo y se acentuó la preeminencia de un solo sector. Su capacidad para aplicar políticas no cuestionadas era, así, mayor.

Las propuestas de minimización de las deformaciones de las democracias, además de promover la industrialización y la expansión y diversificación de las bases productivas, también buscan acentuar el diálogo y el debate en la sociedad. La anticipación de los resultados, la formulación de diagnósticos y la discusión de las posibles secuelas de las políticas económicas aplicadas son importantes porque, con ello, las mayorías comienzan a comprender los resultados de las políticas económicas antes de su aplicación y no necesariamente con la aparición de las consecuencias. Además, se hacen más evidentes falacias transmitidas por los comunicadores o teóricos y por los propios gobernantes. De todos modos, éstas son simples líneas de caminos posibles que no agotan un campo de análisis que demanda, con seguridad, mayor esfuerzo de profundización y un constante monitoreo y cuestionamiento de las nuevas formas que permiten transformar las democracias en olocracias o

## Bibliografía

- Banfield, Edward, 1975, "Corruption as a feature of governmental organization", *The Journal of Law and Economics*, diciembre.
- Bobbio, Norberto, 2000, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, Rolando, 1989, *Las decisiones del poder*, México, Cal y Arena.
- Diamand, Marcelo, 1974, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós.
- Rapoport, Mario, *et al.*, 2000, *Historia económica y social de la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Macchi.
- Sábato, Jorge, 1988, *Clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires, Gel-Cisea.
- Vitelli, Guillermo, 1990, *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*, Buenos Aires, Prendergast Editores.

•

# **Nexos y la economía (1978-2008)\***

Leonardo Lomelí Vanegas\*\*

**A** lo largo de sus 30 años de existencia, *Nexos* se ha ocupado constantemente de la economía. En sus páginas han escrito algunos de nuestros economistas más destacados, quienes han reflexionado sobre los problemas que ha enfrentado la economía mexicana durante este periodo y sobre sus perspectivas. Se trata de un periodo de 30 años que se inició en pleno auge petrolero

y que se cumple en medio de un debate sobre el futuro de nuestra industria petrolera. Los 30 años de *Nexos* coinciden, en términos generales, con el periodo de máxima explotación del yacimiento de hidrocarburos de Cantarell, cuya declinación ha acelerado la discusión sobre la reforma petrolera, que no energética dado que por el momento no incluye la electricidad y otras fuentes de energía, como sería deseable. Esta situación pudiera parecer emblemática de los 30 años durante los cuales *Nexos* ha desempeñado un importante papel en el análisis de la realidad económica de México. Tres décadas de oportunidades perdidas, como la que nos ofreció en su momento este yacimiento, uno de los más grandes del mundo. Tres décadas de reformas no concluidas que arrojan un saldo difícil de evaluar y que siguieron a una crisis de proporciones sin precedentes, que puso fin al periodo de crecimiento más prolongado que ha conocido la economía mexicana.

Desde antes que comenzara la crisis, *Nexos* dio cuenta de la compleja situación que enfrentaba la economía mexicana en los años ochenta. En marzo de 1979, Rolando Cordera, Clemente Ruiz Durán y Pablo Ruiz Nápoles advertían: “El hecho de que los ingresos provenientes de la exportación de petróleo permitan en los próximos años resolver significativamente el desequilibrio de la balanza comercial mexicana, no quiere decir que la economía se haya librado de los problemas estructurales que limitan su desarrollo, ni que se esté en condiciones de competir satisfactoriamente con los países industrializados”.<sup>1</sup>

La economía mexicana entró en crisis en febrero de 1982 cuando el Banco de México tuvo que retirarse del mercado cambiario y el peso experimentó una abrupta devaluación que llevó el tipo de cambio de 22.50 a 48 pesos por dólar. Fue la

\* Texto presentado el 28 de mayo de 2008 en Xalapa, en el marco de la conmemoración de los 30 años de la revista *Nexos*, organizada por la Universidad Veracruzana.

\*\* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Titular de la Cátedra José Ayala Espino II en Enfoques Contemporáneos de Economía Política. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Rolando Cordera, Clemente Ruiz y Pablo Ruiz, “Notas para un informe preliminar”, *Nexos*, núm. 15, marzo de 1979.

primera devaluación desde la crisis de 1976, pero en esta ocasión, a diferencia de la anterior, la nueva paridad del peso frente al dólar no logró frenar la fuga de capitales y la especulación contra el peso, por lo que una nueva devaluación en agosto de 1982 acompañó el anuncio oficial de que México incurriría en una moratoria de tres meses en el pago de sus obligaciones con el exterior. Éste fue el inicio formal de la llamada crisis de la deuda, que afectó inicialmente a México pero paulatinamente se fue extendiendo a toda América Latina.

La crisis de 1982 tuvo lugar en un contexto internacional drásticamente diferente al de la década anterior: una ola de conservadurismo recorría los principales centros políticos y financieros del mundo. Aunque la crítica conservadora había tomado fuerza desde los años setenta debido a la inestabilidad económica que interrumpió la larga recuperación económica de la posguerra, fue a principios de los años ochenta cuando el conservadurismo se convirtió en gobierno en los principales países desarrollados y se tradujo en políticas que fueron impulsadas por los principales organismos internacionales y que habrían de cristalizar, una década más tarde, en el llamado Consenso de Washington. Cuando sobrevino la crisis de 1982, el viraje ideológico estaba en curso, por lo que sus principales premisas no habían sido claramente explicitadas. En Gran Bretaña comenzaba el programa de privatizaciones de la señora Margaret Thatcher y en Estados Unidos el gobierno de Ronald Reagan avanzaba en el recorte del gasto social y en su agresivo programa de gasto militar, pero la ofensiva ideológica a gran escala comenzaría a mediados de la década.

Existen diversas evidencias sobre los errores de diagnóstico iniciales que acompañaron a la crisis, entre los que destaca la declaración en agosto de 1982 del secretario de Hacienda de México, Jesús Silva Herzog, quien definió la situación que enfrentaba el país como un problema de flujo de caja. La nacionalización de la banca en septiembre de ese año ahondó la fractura entre el Estado mexicano y los empresarios, dando fin de esta manera a una de las alianzas más largas y productivas de la historia económica de México. Como parte de los reacomodos que siguieron y que acompañaron el inicio del nuevo gobierno, comenzó a ganar terreno la idea de tomar distancia de las políticas de Luis Echeverría y José López Portillo y de tratar de recomponer la relación. Fue de esta manera como se transitó paulatinamente de la crítica de la política económica de estas dos administraciones al cuestionamiento del modelo de desarrollo anterior.

El cambio estructural no nació de la noche a la mañana, se fue gestando en la larga noche de los ajustes económicos de la década de los ochenta, hasta llegar a ser presentado como la luz al final del túnel, la única posibilidad real de recuperar el crecimiento perdido. Reconociendo la necesidad del cambio, pero proponiendo un sentido distinto al que se le quería dar desde el gobierno, Rolando Cordera escribió en noviembre de 1986:

En el túnel, podemos generar una expectativa. Ésta podría aspirar a ser llamada modernización y a ser calificada de nacional si en vez de ser concebida como destino, como Gran Meta Final, fuera entendida, como sugiere Juan Carlos Portantiero,

como proyecto o, mejor aún, como trayecto, como una manera de avanzar y relacionarse entre nosotros y con el mundo. Para iniciarse, pero sobre todo para desplegarse y convertirse en realidad social, este nuevo curso tiene que mostrarse capaz de desenredar el nudo ciego de la otra modernidad, la dependiente y carente, por vocación, de identidad propia, la que nos metió en el túnel, pero que antes de ello ya había bloqueado la capacidad de innovación interna y la había trocado por la imitación; la modernidad que obstruyó las posibilidades de una mínima equidad y, al final, socavó el propio crecimiento económico que le daba sustento. Sin crecimiento, ni equidad, ni creatividad, todo nos empuja a la inmovilidad y al aislamiento, apenas interrumpidos por la circulación de los *gadgets* y demás “objetos prometidos” cuyo consumo, insatisfecho de manera creciente debido al agotamiento y la crisis, hoy provoca irritación, histeria y reacción social.<sup>2</sup>

Más adelante, Cordera concluía: “Redefinir las relaciones de México con el mundo, afirmándolo en el Sur para poder recrear los vínculos con el Norte; darle a la política el timón, entendiéndola como proyecto, movilización social y creación cultural e institucional: he aquí el marco, el yacimiento fundamental para una economía renovada”. Pero no fue así. En las deliberaciones que siguieron a las polémicas elecciones de 1988, a partir de las cuales se comenzó a construir nuestro moderno sistema electoral y se fortaleció nuestro sistema de partidos, la economía quedó fuera de las deliberaciones públicas y, en los hechos, pocos medios, con honrosas excepciones como fue el caso de *Nexos*, plantearon un debate serio e informado sobre el curso de las reformas que se iniciaron en la segunda mitad de la década de los ochenta.

El cambio estructural se aceleró con el ingreso de México al GATT en 1985, pero sobre todo con la drástica apertura comercial que se dio entre 1987 y 1988, como parte de la estrategia para tratar de estabilizar los precios y controlar la inflación. Sin embargo, sin negar la necesidad de la apertura, los efectos que produjo sobre el aparato productivo nacional siguen siendo motivo de controversia al evaluar los resultados del cambio estructural. José Casar advertía en abril de 1989 sobre el curso que había tomado la apertura comercial:

El énfasis en el mecanismo del mercado como asignador de recursos puede entenderse como producto del desencanto producido por varias décadas de intervencionismo —y en particular de proteccionismo generalizado— que culminaron en el colapso de 1982. La evolución reciente de la economía sugiere, sin embargo, que pasar de lo que Fernando Fajnzylber ha llamado el “proteccionismo frívolo” a un liberalismo a ultranza no es la alternativa más racional. El debate en torno a la política industrial se ha circunscrito, tradicionalmente, a una polémica entre posiciones polares en materia de política comercial. Si reconocemos que cada grupo de industrias tiene distintas características y potencialidades, deberíamos concluir que no existe ninguna receta aplicable por igual a todas las industrias. Esto debería conducir a

<sup>2</sup> Rolando Cordera, “La economía política del túnel”, *Nexos*, núm. 107, noviembre de 1986.

una discusión de fondo sobre el tipo de estructura económica que queremos y sobre la mejor manera de inducir el cambio en la dirección elegida.<sup>3</sup>

La estructura productiva que resultara de las reformas no importaba tanto (o no importaba en absoluto, como señaló Casar) a quienes las impulsaron, sino su contribución al control de la inflación. No hubo un análisis detallado, menos aún una discusión abierta, sobre los sectores que había que impulsar a mediano plazo. Al final, prevaleció el enfoque de que la mejor política industrial era, simplemente, la que no existía.

### **El decálogo de la modernidad**

Las elecciones intermedias de 1991 dieron un amplio respaldo al gobierno del presidente Carlos Salinas, quien aceleró la velocidad del cambio estructural. A pesar de ser realmente modesta, la incipiente recuperación económica que mostraba el país fue utilizada como un argumento adicional a favor de las reformas. Hacia el exterior, la experiencia mexicana fue presentada como un caso exitoso de modernización económica. En medio de la euforia, uno de los personajes más influyentes del gobierno de Salinas, el controvertido José Córdoba Montoya, propuso en un seminario internacional un decálogo de lecciones de la experiencia mexicana que fue publicado por la revista *Nexos* en febrero de 1991.<sup>4</sup> Éstas eran las lecciones que José Córdoba consideraba factible extraer de la experiencia mexicana (muy exitosa en su opinión):

1. *Saneamiento de las finanzas públicas*. Desde el inicio de la crisis se puso énfasis en el ajuste del gasto público mediante recortes generalizados, que a partir de 1986 se volvieron más selectivos.

2. *Política fiscal*. Según Córdoba, la estabilización de la economía requería un sistema impositivo eficiente, caracterizado por una amplia base gravable, bajas tasas marginales y un sistema eficaz que garantizara el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En su opinión, este objetivo se logró gracias a la reducción de las tasas impositivas, que generó incentivos para el cumplimiento voluntario.

3. *Política de ingresos*. Córdoba reconoció la existencia de factores inerciales en la fijación de precios y salarios que alimentaban la inflación, por lo que surgió la necesidad de complementar la disciplina fiscal y monetaria con una política de ingresos que rompiera con dichos factores y que se creó mediante los pactos, que representaron la adopción conjunta por parte del gobierno y de los sectores empresarial y obrero, de pautas básicas para controlar la evolución de los salarios, el tipo de cambio y otros precios clave.

4. *Renegociación de la deuda externa*. El cumplimiento de las obligaciones de México con sus acreedores internacionales fue, en opinión de Córdoba, un factor decisivo para poder obtener un trato privilegiado en la renegociación de la

<sup>3</sup> José I. Casar, "Transición y política económica", *Nexos*, núm. 136, abril de 1989.

<sup>4</sup> José Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica en México", *Nexos*, núm. 158, febrero de 1991.

deuda. A principios del gobierno de Salinas, México obtuvo una renegociación que incluyó un menú de opciones para sus acreedores: descuentos de 35% sobre el capital, tasas de interés fijas preferenciales de 6.25% o nuevos préstamos. El efecto combinado de estas opciones fue una reducción significativa en el servicio de la deuda y en el principal, ya que solamente 12% de los acreedores concedió nuevos préstamos.

5. *Liberación financiera.* Según Córdoba, la liberación financiera tuvo lugar en el momento oportuno, cuando la volatilidad de la economía había disminuido tras el éxito de los sucesivos pactos, y se realizó en dos etapas: la liberación de los mercados financieros y un conjunto de reformas institucionales. En su opinión, estas reformas garantizaban la adecuada regulación de los mercados financieros.

6. *Liberación comercial.* Para Córdoba, la apertura comercial fue fundamental para inducir la eficiencia macroeconómica y consolidar la estabilidad macroeconómica. Según él, “se buscaba sobre todo la mejor oportunidad para hacerla efectiva sin empantanarse en una instrumentación excesivamente gradual con pocos beneficios”.

7. *Simplificación administrativa y desregulación económica.* Para reducir el tamaño y la presión sobre las finanzas públicas del excesivo aparato administrativo y para eliminar una fuente de ineficiencia y costos de transacción elevados para la actividad económica, se llevó a cabo tanto la supresión de procedimientos administrativos como la desregulación de varias actividades económicas.

8. *Privatización de empresas.* Este proceso persiguió dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica al transferir al sector privado actividades para las que se considera que cuenta con mayor potencial de desarrollo, permitiendo al gobierno “centrarse en lo básico”, así como fortalecer las finanzas públicas con los recursos extraordinarios obtenidos de la privatización y con la eliminación de subsidios a las empresas paraestatales.

9. *Promoción de la inversión extranjera.* La legislación anterior, que establecía varias restricciones a la inversión extranjera, fue sustituida por otra mucho más permisiva y sectores tradicionalmente reservados al capital nacional fueron abiertos a la participación extranjera.

10. *Coherencia de la política económica.* Para Córdoba, este conjunto de políticas da como resultado un programa coherente de cambio estructural, orientado a la instrumentación de un modelo capaz de recuperar el crecimiento sobre bases más firmes que el anterior.

La importancia de este documento es incuestionable. En ningún otro lugar pueden encontrarse expuestas, con tanta claridad, las tesis del cambio estructural iniciado por el gobierno de Miguel de la Madrid y profundizado por el de Carlos Salinas de Gortari. Las 10 lecciones fueron postuladas poco antes del clímax del sexenio, que se alcanzaría meses más tarde con el amplio triunfo del PRI en las elecciones federales de ese año. Meses más tarde, el presidente anunció la reforma del artículo 27 constitucional, una de las más importantes de su gobierno.

A la distancia sabemos que varios de los aciertos a los que se refirió Córdoba en realidad no lo fueron, ya fuera por errores de diagnóstico o de instrumentación.



Así, las privatizaciones arrojaron un saldo difícil de evaluar, por las experiencias negativas de sectores estratégicos como la banca, cuyo rescate constituye uno de los principales pasivos que lastran las finanzas públicas. En materia de política fiscal, ni la base gravable aumentó significativamente, ni el sistema impositivo mejoró su eficiencia. Peor aún, se perdió una oportunidad histórica para realizar una reforma fiscal que hoy es más difícil de alcanzar, pero también más necesaria. Los pactos fueron exitosos para abatir la inflación, pero el reparto de la carga del ajuste entre los distintos sectores que lo suscribieron fue inequitativo y representó la aplicación de toda la fuerza del presidencialismo mexicano para hacer que obreros y campesinos cargaran una vez más con la mayor parte del costo del ajuste, en menoscabo de los salarios reales. Por otra parte, la extensión excesiva del pacto creó las condiciones para que se agotara como mecanismo de concertación social y de administración concertada de la política económica. La renegociación de la deuda externa fue sin duda exitosa en el contexto internacional de la época, pero el crecimiento de la deuda interna y la contratación de deuda de corto plazo hacia el final del sexenio volvió a colocar al país en una situación complicada para hacer frente a sus obligaciones financieras. Las instituciones creadas o reformadas para acompañar la liberalización financiera demostraron su insuficiencia con el estallido de la crisis de diciembre de 1994. Aun sin entrar en la discusión sobre la responsabilidad de los encargados de la política económica, es un hecho que la onda expansiva de la crisis se amplificó por la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano, particularmente de la banca recién privatizada.

Como reconoce el propio Córdoba, el arbitraje internacional de precios, uno de los principales objetivos que persiguió inicialmente la apertura, dejó sentir sus efectos hacia el final del proceso de estabilización. En cambio, la manera en que se llevó a cabo la apertura provocó una desarticulación del aparato productivo difícil de evaluar, dado que no contamos con una matriz de insumo-producto que dé cuenta de los cambios ocurridos en las relaciones intersectoriales a partir de la apertura comercial. En todo caso, la apertura abrupta solamente se justifica por razones políticas y no económicas, ya que han sido los países que se han abierto gradualmente los que han obtenido beneficios en el largo plazo. La inversión extranjera aumentó significativamente, sobre todo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. Sin embargo, está por hacerse una evaluación acerca de la calidad, la permanencia y la penetración de esta inversión, así como del componente tecnológico asociado a la misma. Existen evidencias de que la inversión se canalizó más a la compra que a la generación de activos, y que no ha representado hasta ahora un cambio significativo en los patrones de transferencia de tecnología hacia México.

La coherencia de la política económica no resulta clara a la luz de los resultados. Ni la apertura estuvo acompañada de medidas complementarias para proteger y rearticular la planta productiva, ni el desmantelamiento institucional fue seguido de la ingeniería necesaria para llenar los vacíos que se crearon en sectores estratégicos como el campo, ni el saneamiento de las finanzas públicas estuvo acompañado de una reforma fiscal que le diera viabilidad en el largo plazo. Peor aún, los errores

de política económica, las privatizaciones y la falta de regulación adecuada permitieron la acumulación de nuevos pasivos que no pueden atribuirse a los excesos populistas del pasado, a menos que se acepte que una de las formas más nocivas de populismo fue mantener un tipo de cambio sobrevaluado durante todo 1994.

Visto a la distancia, el decálogo muestra las líneas generales del cambio estructural, pero también sus graves deficiencias, producidas en parte por un inadecuado diagnóstico no sólo de la crisis, sino del papel que el Estado había desempeñado históricamente en el desarrollo de México y de la fragilidad de los mercados debido a problemas de competencia y de información y a la persistencia de mercados incompletos, fallas del mercado que requerían diferentes tipos de intervención estatal. Se dio por sentada la existencia de un sector privado que llenaría los vacíos que dejara el Estado al replegarse de actividades otrora consideradas como estratégicas y prioritarias. El resultado fue muy distinto y afectó la eficiencia económica, la capacidad de crecimiento de la economía y la distribución del ingreso y los niveles de vida de los sectores más vulnerables. Una reforma necesaria, sin lugar a dudas, pero con errores de diagnóstico e instrumentación, que explican en parte las dificultades posteriores de la economía mexicana, incluida la crisis de 1994-1995.

### **La caída del muro y las reformas económicas en las economías socialistas**

Los años del ajuste y el cambio estructural en México fueron también los años de una de las más grandes transformaciones que registraron la economía y la política internacionales durante el siglo xx. Carlos Tello Macías, en colaboración en algunas ocasiones con Gerardo Bracho, dio cuenta de los cambios en curso en la Unión Soviética y de su final transformación. Entre septiembre de 1991 y febrero de 1994, analizó en diversos artículos los cambios que habían desencadenado las reformas promovidas por Mijail Gorbachov, la desintegración del imperio soviético, la creación de la Comunidad de Estados Independientes y el apresurado viraje que dieron las antiguas economías centralmente planificadas hacia el mercado, con todos los desajustes que ello trajo consigo.

La caída del muro tuvo implicaciones no sólo geopolíticas, sino ideológicas y económicas. Mayor competencia por la inversión extranjera, un nuevo mapa europeo y la premisa de la victoria del capitalismo sobre el socialismo, que alimentó durante la última década del siglo xx la ilusión en algunos sectores de que la historia, si no había concluido, sí había arribado a una configuración política y económica estable, caracterizada por la democracia representativa y la economía de mercado.

Sin embargo, las dificultades para encauzar la globalización y sus efectos sobre el medio ambiente han provocado serias críticas a la manera en que han evolucionado los mercados internacionales y han planteado la necesidad de nuevas formas de cooperación entre estados nacionales para hacer frente a amenazas globales. La hegemonía incontestable de Estados Unidos en la década de los noventa se deterioró mucho antes de lo que la gran mayoría de los analistas esperaban. Por otro lado, la emergencia de China como una gran potencia económica con un régi-

men político y social *sui generis*, por llamarle de alguna manera, presagia cambios importantes no solamente en la distribución internacional del poder, sino en los referentes teóricos y prácticos de los estudios sobre el desarrollo.

### **La crisis de 1994: ¿error de política o deficiencia estructural?**

Una de las primeras crisis del nuevo orden global fue la que estalló en México a fines de 1994. La crisis que se inició en diciembre de 1994 y que se dejó sentir con una fuerza inusitada durante todo el año de 1995 provocó un encendido debate sobre sus causas, pero también trajo consigo una discusión sobre las reformas económicas. El presidente saliente y el entrante se enredaron desde entonces en una interminable feria de acusaciones sobre las causas y la naturaleza de la crisis. Para Salinas fue una crisis coyuntural provocada por el mal manejo de la política económica por parte del nuevo gobierno, en tanto que Ernesto Zedillo señaló la existencia de factores estructurales agravados por malas decisiones de política económica de la administración anterior. En mayo de 1995, Jaime Ros atribuyó la crisis a dos fallas, una de mercado y otra de gobierno:

La falla de mercado está en los mercados financieros. Tiene que ver con una especulación financiera, principalmente de parte de los inversionistas extranjeros, que fue excesivamente optimista y estuvo muy mal informada acerca de las perspectivas de la economía mexicana... La falla de gobierno tuvo que ver con dos políticas: 1] una política de apreciación real del peso en el marco de un programa de liberalización comercial que reclamaba para sostenerse en el tiempo precisamente lo contrario: una política de depreciación real; 2] una política de reducciones sucesivas del IVA de 1991 en adelante, en medio de una dramática caída de la tasa de ahorro interno, en parte asociada al auge financiero y el aumento de los precios de los activos que éste produjo.<sup>5</sup>

Ante la gravedad de la crisis, el gobierno de Estados Unidos acudió al rescate, con el presidente William Clinton a la cabeza, para evitar la debacle, que podía haber tenido efectos nocivos en toda la región. La crisis provocó dudas sobre la viabilidad de la nueva estrategia de desarrollo, que podían extenderse al resto de la región, además de que afectó los intereses de inversionistas norteamericanos en México, lo que explica la premura del presidente Clinton. Al concluir el fatídico año de 1995, David Ibarra señaló:

Lograr un acomodo razonable y realista no sólo parece importante desde el punto de vista del saneamiento de la economía mexicana, sino del de la evolución del sistema económico regional y mundial. Los problemas de México han puesto en entredicho las bondades del llamado Consenso de Washington sobre la reforma económica llevada a la práctica en casi toda América Latina desde los años ochenta.

<sup>5</sup> Jaime Ros, "La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones", *Nexos*, núm. 209, mayo de 1995.

El remedio propuesto no fue la revisión de la estrategia, sino la profundización del cambio estructural. Se abandonó el mecanismo de concertación del pacto y se adoptó una política de flotación del peso frente al dólar. A la privatización del sistema de pensiones, medida que implica un elevado costo fiscal del que no se dijo nada en su momento, se prosiguió con la venta de puertos, aeropuertos y las empresas públicas que el gobierno anterior no había vendido.

Para el gobierno de Zedillo, los problemas estructurales que en su momento se adujeron como causa de la crisis no tenían que ver con las deficiencias del cambio estructural, sino con la realización de nuevas reformas. La insuficiencia del ahorro interno, se dijo en 1995, podría remediarse mediante una reforma del sistema de pensiones que incrementara el ahorro forzoso y lo colocara a disposición de los intermediarios financieros mediante un sistema de capitalización individual. La fragilidad del sistema financiero podría superarse acelerando la apertura para la participación de capitales extranjeros y con un nuevo marco regulador. Las corridas especulativas contra el peso podrían conjurarse mediante una política cambiaria de libre flotación. No hubo en cambio ninguna mención de las relaciones intersectoriales a partir de la apertura, de la desarticulación de cadenas productivas, de la composición de las importaciones y las exportaciones, ni del papel que estaba desempeñando la inversión extranjera en la modernización del aparato productivo. El simple hecho de no calcular la matriz de insumo-producto desde la década de los ochenta o de no haber levantado el censo agropecuario del año 2000 ilustra la falta de interés por abordar estos aspectos del cambio estructural.

La recuperación en el segundo quinquenio de la década de los noventa, aunque notable, no logró revertir los daños causados en varios sectores de la economía por la crisis de 1995 y mostró en cambio la volatilidad del nuevo ciclo económico mexicano: después de un crecimiento de casi 7% en el año 2000, la economía se paralizó durante 2001 y tuvo un desempeño muy pobre durante la primera mitad del sexenio del presidente Vicente Fox. Aún en 2004, cuando se alcanzó un crecimiento de 4%, todo parecía indicar que fue una reacción ante el comportamiento de la economía norteamericana, que no se mantuvo durante 2005. Esto obliga a abrir nuevamente el debate sobre el cambio estructural, ante la persistencia de los argumentos que insisten en condicionar el crecimiento del país a la aprobación de nuevas reformas estructurales, como en el pasado se hizo con la apertura comercial, los tratados de libre comercio, la liberalización de los controles a la inversión extranjera, la desregulación financiera y la privatización.

El problema no son las reformas en sí mismas, cada una de las cuales deberá analizarse por separado y en relación con las demás, sino la negativa a revisar la estrategia en su conjunto: la historia económica de México y de varios países latinoamericanos se resume en un conjunto de reformas que permiten relajar las restricciones al crecimiento cuando mucho durante un quinquenio, para caer nuevamente en una crisis o en el mejor de los casos una recesión, para salir de las cuales se proponen nuevas reformas. No solamente es un problema de inestabilidad del ciclo económico internacional, que ciertamente existe, sino de mayor vulnerabili-

dad de las economías latinoamericanas por el tipo de reformas que se han adoptado y la manera en que se han instrumentado.

### **Tres décadas, varias lecciones**

Como es posible apreciar, de 1978 a la fecha, viejos problemas siguen sin resolverse y nuevos temas han aparecido en el horizonte. Así, a nuestro insatisfactorio crecimiento económico y a nuestra desigualdad ancestral hay que añadir ahora problemas que se derivan del cambio climático, de la transición energética, de la crisis alimentaria internacional y de la pérdida de competitividad de nuestra economía en el escenario internacional.

En los últimos años se ha hablado mucho de tres reformas, todas ellas importantes, pero que no agotan la necesaria revisión de las restricciones que enfrenta el crecimiento de la economía mexicana. La reforma fiscal, que en realidad no se agota, sino que apenas comienza a vislumbrarse con la aprobación del impuesto de tasa única. La reforma laboral, necesaria, largamente pospuesta y que debe servir tanto para flexibilizar el trabajo formal como para reducir los incentivos a la informalidad y garantizar la libertad sindical. La reforma energética, que hoy acapara los reflectores en su vertiente petrolera, pero que deberá incluir también a la industria eléctrica y presentar alternativas para que el país pueda hacer frente a la transición energética.

Existen otras reformas que son tan importantes o más que las anteriormente referidas, pero que no han merecido hasta ahora la misma atención. Destaca la reforma educativa, una de las grandes ausencias del cambio estructural en México. En 1992 advertía en las páginas de *Nexos* José Blanco: “Existe un consenso internacional amplísimo en el sentido de que la actividad científica y tecnológica no es ya un instrumento auxiliar sino un mecanismo esencial de la actividad productiva moderna”. Sin embargo, los esfuerzos en la materia, aunque se han dado, han sido claramente insuficientes frente a los que acometieron otros países que actualmente presentan un mejor desempeño económico que el nuestro. La reforma de la salud y la seguridad social, por su parte, sigue estando inconclusa, ya que las soluciones parciales que se han dado a ambos problemas, como el seguro popular en el caso de la salud y las reformas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, no resuelven los problemas de fondo y solamente postergan la adopción de medidas que aunque más radicales, serán las únicas viables en el largo plazo, como la creación de un sistema nacional de salud con cargo a impuestos generales y la creación de un sistema nacional de pensiones con varios pilares de financiamiento.

Los resultados poco satisfactorios del cambio estructural han provocado una polarización en las posiciones sobre el futuro económico del país, que en estos días se puede apreciar en el debate sobre la reforma petrolera. Tres décadas después, parece resurgir con renovados bríos la disyuntiva planteada por Rolando Cordera y Carlos Tello entre un proyecto neoliberal y uno nacionalista. En abril de 1981, en un artículo que recoge en lo fundamental las tesis de su libro *La disputa por la nación*, se discutían las alternativas que representaban ambos proyectos y

se concluía que, en el largo plazo, el proyecto nacionalista solamente sería viable con una amplia participación popular que debería encauzarse en una democracia cada vez más amplia.<sup>6</sup> Hoy hemos avanzado en la construcción de nuestra democracia, pero es evidente que el debate por la economía y por las reformas sociales que debieron acompañar la modernización económica, aún inconclusa, no está resuelto. En mayo de 1997, Jaime Ros señaló las reformas que, en mi opinión, son las más importantes para poder reencauzar definitivamente el desarrollo económico de México en el largo plazo:

Hay razones en la teoría económica y lecciones de la experiencia para esperar que las reformas económicas de mercado conduzcan a un aumento en la eficiencia de la asignación de recursos. Pero está por demostrarse todavía, teórica y empíricamente, que conduzcan a una aceleración del crecimiento económico a largo plazo como resultado de tasas más altas de acumulación de factores productivos y de incorporación de progreso tecnológico. Para ello, es decir, para acelerar las tasas de crecimiento de largo plazo, hacen falta otro tipo de medidas: 1] políticas que eleven las tasas de ahorro y de inversión de capital físico y humano; 2] políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento de las exportaciones netas (esto es, netas de importaciones), y 3] políticas sectoriales y hacia los mercados de factores que puedan internalizar externalidades tecnológicas y pecuniarias y permitan resolver problemas de coordinación que con frecuencia impiden aprovechar plenamente los rendimientos crecientes que presenta la tecnología moderna.<sup>7</sup>

A pesar de las restricciones que la globalización impone a los estados nacionales, resulta importante discutir nuevamente el tipo de desarrollo que queremos y las opciones reales que tenemos como país para alcanzarlo. No se trata de volver al pasado, como tendenciosamente se afirma cuando se trata de descalificar las críticas a la política económica, sino de comprender ese mismo pasado para poder superar su pesada carga de sobredeterminación ideológica que mantiene entrapada la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, el cual, partiendo de las restricciones evidentes que nos impone la globalización, nos permita explorar caminos más acordes con nuestras realidades y nuestras necesidades. Una parte muy importante de ese pasado está magistralmente registrada y discutida en las páginas de *Nexos*, por lo que no resulta aventurado decir que la revista es ya, en la actualidad, una fuente fundamental para reconstruir nuestra historia económica reciente. Esperamos que lo siga siendo por muchos años más •

<sup>6</sup> Rolando Cordera y Carlos Tello, "Hacia un proyecto nacional", *Nexos*, núm. 40, abril de 1981.

<sup>7</sup> Jaime Ros, "La enfermedad mexicana", *Nexos*, núm. 235, julio de 1997.

# ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

---

## Más allá de la focalización. Política social y desarrollo en México

Rolando Cordera Campos\*

**E**n medio de una crisis global de proporciones y profundidad todavía incalculables, México encara la necesidad de revisar las pautas de la política económica adoptada hace casi dos décadas, en consonancia con las expectativas despertadas por el cambio estructural globalizador y el canon del llamado Consenso de Washington. Hoy, las expectativas cambian abruptamente de signo y el canon se ve sometido a la crítica de los hechos, los dichos y los razonamientos. De la penumbra de la academia y la sabiduría convencional vuelven las ideas anticíclicas e intervencionistas que reaparecen renovadas por años de reflexión y debate sobre el capitalismo moderno, el desarrollo técnico que lo acompaña y las turbulencias de una globalización cuyos designios de mercado único y perfecto han resultado en una utopía destructiva que se corrige a trancos en estos días en el propio corazón de la globalización neoliberal, Estados Unidos. Esta renovación incluye la de los conceptos y métodos que han inspirado y racionalizado la política social adoptada al calor de los ajustes y cambios estructurales de fin de siglo.

La búsqueda de una nueva sintonía entre la economía y la sociedad, y en especial entre la

política económica y la social, debe darse en la perspectiva de un desarrollo económico concebido como un proceso integral, económico y social a más de cultural, cuyo horizonte sea el de los derechos humanos entendidos como una plataforma en expansión que ahora abarca los derechos económicos, sociales y culturales. Su cumplimiento e inscripción en la agenda del desarrollo deberá convertirse pronto en el criterio maestro de evaluación de la calidad y el ritmo del propio crecimiento económico. A la vez, la construcción de una opción a la pauta imperante de desarrollo, cuya crisis se ha vuelto evidente en estos meses, debe partir precisa y explícitamente del inventario de cumplimientos y carencias, omisiones y posposiciones que, en este sentido, México tiene con su población actual y futura.

Las notas que siguen revisan algunos de los temas cruciales que podrían iluminar el diseño y la aplicación de una política social capaz de concretar una forma más creativa y productiva

\* Profesor Emérito. Centro de Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México. Facultad de Economía, UNAM.

de incrustación de la economía y el mercado en las relaciones sociales. El vehículo para perseguir esto es, o debe ser, la política democrática, una de cuyas pruebas de ácido en el presente es precisamente su capacidad de inclusión de la cuestión social en el discurso y las deliberaciones plurales que le son propias... o deberían serlo.

### **Desarrollismo y justicia social**

En las décadas posteriores a la Revolución mexicana, los gobiernos exploraron rutas de reivindicación social basadas en diferentes estrategias de redistribución de la riqueza y el poder, en particular mediante la reforma agraria y el apoyo a la organización de los trabajadores asalariados, cuyos derechos laborales fueron puestos bajo la tutela más o menos directa del Estado. Como se sabe, esta vía de reforma estructural redistributiva hacia abajo llegó a su clímax en la presidencia de Lázaro Cárdenas, durante la cual el reparto de tierras alcanzó su punto máximo y la organización sindical garantizó el incremento de los salarios y el derecho de huelga, delineando una alianza política con los grupos dirigentes que funcionó como base de la coalición política que articularía el desarrollo económico y social posterior.

Durante la segunda guerra mundial, y desde luego una vez iniciada la posguerra, se buscó acompasar el ritmo de crecimiento económico mediante intervenciones de compensación y promoción social que fueran compatibles con la prioridad otorgada a la industrialización y la acumulación capitalista. Aquellos derechos que más tarde se conocerían como “los derechos sociales del pueblo mexicano” podrían irse concretando sólo con el paso del tiempo y siempre sustentados en, a la vez que dependientes de, el crecimiento de la economía.

Pero no se trataba de un economicismo lineal. Con la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social, hoy el principal sistema de seguridad social del país, y décadas después con la inauguración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, junto con otros organismos públicos orientados a apoyar a los grupos sociales más débiles, se pretendía construir interfaces que comunicaran productivamente—virtuosamente, dirían los discursos oficiales—la etapa de desarrollo económico basada en la industrialización con los compromisos históricos del Estado surgido de la Revolución mexicana.

Por lustros, el crecimiento alto y sostenido de la economía, sumado a la prolongación de las políticas de cambio estructural inauguradas por Cárdenas, logró darle visos de realidad en el horizonte a esta fórmula, cuyo objetivo consistía en ampliar y fortalecer el desarrollismo industrial mediante la ampliación de la base social del régimen gracias a la elevación sostenida de los niveles generales de vida. Con el empleo urbano industrial en alza, las instituciones de seguridad social tendrían garantizada su reproducción ampliada. La justicia social, entendida como un proceso de redistribución de ingresos, riqueza y capacidades, podía ser exhibida como un desafío realizable.

Aunque el crecimiento demográfico trajo consigo nuevas y adicionales presiones sobre los fondos públicos, al menos hasta el final de los años sesenta la combinación de alto crecimiento con creación de empleo y la extensión de la seguridad social, junto a la sólida infraestructura desarrollada en el campo, lograron sostener la política social iniciada en los cuarenta. A fines de los sesenta comenzaron a detectarse grietas en la capacidad de la economía urbana e industrial para crear los empleos requeridos, al tiempo que los nuevos puestos de trabajo empezaron a manifestar crecientes desigualdades. En el marco de un nuevo ciclo económico internacional, reapareció la inflación, los equilibrios del desarrollo estabilizador empezaron a peligrar y la desigualdad, hasta entonces oculta tras la expansión económica y del empleo, dio lugar a los primeros reclamos distributivos importantes, que anunciarían la necesidad de revisiones más o menos profundas de la arquitectura institucional de la política social y, más ampliamente, del desarrollo político.

La economía, que hasta entonces había alimentado certezas y expectativas, ya no parecía capaz de insertarse sin dolor en los nuevos mundos que surgían de las crisis financieras, petroleras y de estanflación que asolaron los setenta. La estrategia de mantener el ritmo de crecimiento gracias a un endeudamiento externo cada vez mayor se hacía insostenible. La utopía salarial perdía su lugar frente a los primeros brotes de una nueva marginalidad urbana, mientras que en el campo se vivían tiempos de estancamiento productivo, agravado por la imposibilidad de seguir desarrollando la infraestructura rural y las



crecientes dificultades para insertarse en la sociedad urbana industrial, lo que luego se volvería un lugar común de la vida mexicana: la dureza e inclemencia para concretar el “derecho a la ciudad” que prometía la modernización.

Con las crisis de los ochenta, la exitosa fórmula se vuelve leyenda negra. Las tremendas caídas en el crecimiento y el nivel de actividad propiciaron una explosión de la informalidad laboral como mecanismo de compensación de la adversidad ocupacional y de las reducciones del salario real. El panorama social, sobre todo en las ciudades, muta velozmente: la pobreza se masifica y se urbaniza. Desde entonces, sin dejar atrás el desequilibrio clásico entre campo y ciudad, la cuestión social mexicana cambia de piel, tendencia que se refuerza con las transformaciones demográficas que hacen que México deje de ser un país de niños para convertirse en una nación de jóvenes adultos. Este cambio, que genera una tasa de dependencia<sup>1</sup> de 0.56, implica que el mercado laboral debe absorber un millón de jóvenes al año, con todo lo que ello implica en términos de necesidad de empleo, capacitación, acceso a la educación superior, seguridad en la salud y las pensiones.

En este contexto de crisis del desarrollo, la búsqueda de una nueva pauta para crecer y distribuir asume el código neoliberal y el del Consenso de Washington. La política social se desprende de su discurso de justicia y garantías universales y, sometida por la emergencia fiscal, se ve avasallada por los nuevos criterios de asignación de recursos públicos. Secularmente subordinada a la económica, la política social queda relegada a los márgenes de la acción pública.

### **La focalización**

En las últimas dos décadas, la agenda social se ha replanteado como parte de una concepción más general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad. En un primer momento, marcado por las grandes crisis de los ochenta y noventa, el combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Puede decirse

<sup>1</sup> Población menor de 15 años y mayor de 64 entre el resto de la población que se asume está en edad de ser productiva.

que este tiempo aún no ha terminado, a pesar de la evidencia y de la urgencia de un cambio de rumbo.

En este periodo, la crítica se centró en los enfoques anteriores de superación de la pobreza, basados en la incorporación al mercado laboral y la búsqueda de una mejora en la distribución del ingreso, e incluso la movilización controlada de los grupos sociales pobres, como fue el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) lanzado en 1988. El énfasis se trasladó a los programas de transferencias directas a los pobres, con el argumento de que se ganaría eficiencia en el gasto y transparencia en la política. Estos programas fueron evolucionando con el tiempo y lograron incluir componentes de educación y salud que, supuestamente, deberían contribuir a desarrollar capacidades que faciliten y potencien la inserción productiva de las personas.

Entre un programa social y otro (Pronasol en 1988, Progresá en 1996, Oportunidades en 2000), una generación de mexicanos ha nacido y crecido. Sin embargo, las estadísticas demuestran que la transmisión intergeneracional de la pobreza, el objetivo principal a vencer, sigue marcando la pauta de las relaciones sociales, reproduciendo los patrones de exclusión y limitando las expectativas de prosperidad de un amplio sector de la población, con el agravante de que el fenómeno se ha vuelto cada vez más urbano.

El círculo de los programas sociales, a 20 años del comienzo de su implementación, se ha cerrado, por lo que se debe emprender una revisión profunda de la relación entre pobreza, distribución y crecimiento. El contexto es muy distinto al de la crisis de la deuda de los ochenta. Pero la pobreza persiste. Como nos lo recuerda el escritor Tito Monterroso: “Lo único verdaderamente súper real en México es la desigualdad social, la miseria en que vive la inmensa mayoría de los mexicanos”.<sup>2</sup>

### **Más allá de la focalización**

Es preciso, antes que nada, asumir la complejidad que implican tanto las políticas sociales como su objetivo, reducir la pobreza de las masas. La simplicidad buscada mediante la focalización dio

<sup>2</sup> Augusto Monterroso, *Monterroso por sí mismo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alfaguara, 2003, p. 60.

resultados no deseados ni lineales, como lo muestran las diferentes evaluaciones, las voces y los reclamos de los pobres y las lecciones que pueden extraerse al ubicar el tema en marcos más amplios de reflexión: uno de ellos, difícil pero inevitable, pues tiene que ver con las vinculaciones y contradicciones entre desigualdad, pobreza y democracia, es el del capital social.

Las limitaciones de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, desvinculadas de estrategias de fomento económico y desarrollo regional, están a la vista. La mejora alcanzada en los niveles de salud y educación se traduce, en ausencia de oportunidades de empleo bien remunerado, en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que esto genera. Más aún, no parece precipitado afirmar que, en condiciones de crecimiento bajo o mediocre como las que han prevalecido en el último cuarto de siglo, el capital humano forjado mediante las políticas focalizadas encara una suerte de deterioro precoz, que repercute sobre el conjunto de comunidades y familias originalmente beneficiadas. La pérdida de expectativas contamina regiones y grupos sociales enteros.

La evidencia acerca de la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituye un argumento *prima facie* a favor de inscribir, una vez más, la discusión del tema en el contexto de una reflexión sobre el desarrollo en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica, social y cultural y que se haga cargo de que la globalización, pese a las tensiones y restricciones que ocasiona, ofrezca también una oportunidad única para acortar las distancias que nos separan en todos los sentidos. Como sabemos, estas oportunidades no podrán aprovecharse sin una estrategia nacional que promueva el crecimiento y, a la vez, tienda a reforzar la cohesión social, o a recuperarla. Sin esta pareja de promoción económica y construcción social, resulta difícil, si no imposible, tener acceso al banquete de la globalización. Sólo una visión de largo plazo para el crecimiento, junto con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, puede crear un clima de entendimientos sociales y reformas institucionales y de estructura que “produzcan” tiempo y le den al conflicto social y político, que es inherente a los procesos de cambio profundo, una perspectiva de concertación de mediano y largo plazos.

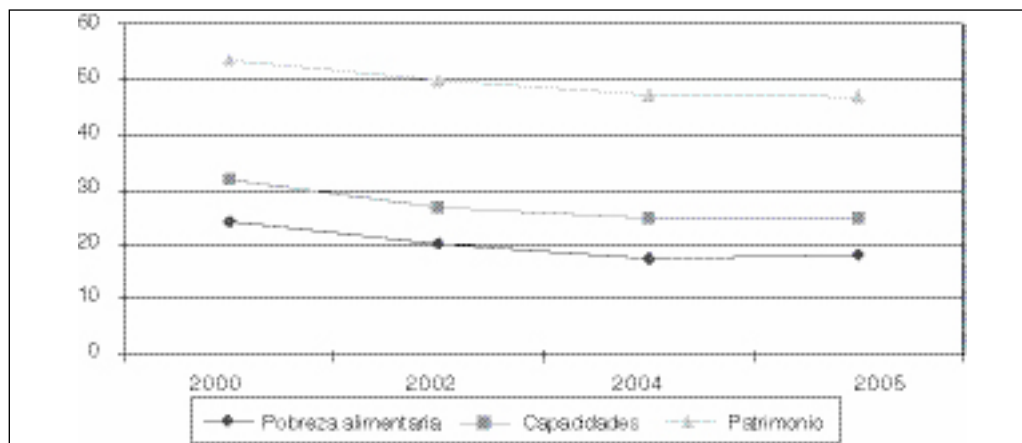
En este sentido, la CEPAL propone blindar el gasto social para mantenerlo a salvo de las oscilaciones del ciclo económico, de modo que los avances logrados durante periodos de crecimiento no se disuelvan en los momentos de *shock* externo o desequilibrio inminente. Se requiere, por lo tanto, desvincular la política social de las fases descendentes del ciclo económico y afirmar una relación cada vez más estrecha con el crecimiento económico general. Hoy sabemos que la pobreza no se elimina con el simple crecimiento económico, pero también que, en sociedades más o menos abiertas al mundo y con mercados consolidados o en expansión, sin un crecimiento alto y sostenido es muy difícil construir la ecuación básica entre distribución y acumulación que demanda un desarrollo sostenido y modernizador. Y en medio de estas exigencias se ubican las políticas para el desarrollo social, donde se resuelven día a día el conflicto distributivo y la asignación de los recursos públicos. En otras palabras, las políticas focalizadas, para tener éxito en la superación de la pobreza, requieren un crecimiento económico favorable que permita integrar a los sectores más pobres a los modernos circuitos de producción y de consumo mediante empleos bien remunerados o mediante un acceso real al crédito y la generación de un patrimonio reproducible.

En el caso de México, el éxito relativo de los programas focalizados no alcanzó por sí solo para superar la pobreza, al menos por tres razones. La primera es que, si se mantiene estable la tendencia de los últimos años,<sup>3</sup> llevará 22 años superar la pobreza extrema (alimentaria) y 78 erradicar cualquier tipo de pobreza, como ilustra la gráfica 1. Y esto suponiendo que no haya crisis económicas u otras contingencias que nos alejen de la meta.

El segundo motivo por el cual los programas focalizados no alcanzarán para resolver el problema de la pobreza es la existencia, reconocida por todos los especialistas, de un núcleo de pobreza extrema irreductible que requiere medidas adicionales. Finalmente, el éxito relativo de los programas focalizados, sin una estrategia de desarrollo que brinde oportunidades productivas para una

<sup>3</sup> Lograr una reducción de 154 000 pobres alimentarios y de 128 000 pobres patrimoniales por año (promedio durante el sexenio de Vicente Fox).

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Comité Técnico de Medición de la Pobreza.

población más saludable y mejor calificada como resultado de esos mismos programas, provoca presiones sobre el mercado laboral que se resuelven por vía de la migración interna y externa, fundamentalmente hacia Estados Unidos. Esto ocasiona efectos ambiguos sobre la cohesión social y la reproducción de la pobreza en las zonas más marginadas y menos dotadas de infraestructura.

### El capital social y sus problemas

El carácter problemático de las políticas focalizadas también puede apreciarse al analizar sus efectos sobre la cohesión social. En sus reflexiones sobre el capital social y sus usos, Kenneth Arrow se pregunta si el mercado y la institucionalización de las relaciones sociales no destruyen la potencial contribución a la eficiencia que las asociaciones representan.<sup>4</sup> Arrow aborda el problema con base en la idea de que estas redes sociales se forman sin un propósito de beneficio económico, pero proveen (aunque no garantizan) una compensación a las fallas del mercado, mientras estas relaciones se basen en la confianza y en la participación genuina.

En otras palabras, esto significa incorporar a la política de desarrollo conceptos de cooperación que tiendan a reducir las tensiones y la incertidumbre, como parte del tejido social. El capital social refuerza la sinergia y la capacidad cooperativa, estimula la estabilidad social y fomenta el aprove-

chamiento comunitario de los recursos. Las normas de reciprocidad que propicia la participación trascienden los conflictos. Los arreglos institucionales horizontales consolidan esta capacidad cooperativa de creación de redes de confianza y equidad social. Y lo mismo ocurre en sentido inverso: la pobreza y la concentración del ingreso, así como las oportunidades propician la desconfianza y generan inestabilidad.

El capital social, además, puede producir un efecto disuasivo del comportamiento depredador por parte de las empresas, de los individuos y del propio Estado. Sin embargo, no siempre tiene resultados positivos. Puede contravenir propósitos ecológicos, puede también frenar proyectos que, aunque implican altos costos sociales en el corto plazo, se compensan con beneficios sociales en el mediano o en el largo plazos; y puede utilizarse para obtener beneficios privados y políticos abusando de las fallas de acceso a la información por parte de la comunidad. Todo esto tiende a destruir el mismo capital social y debilitar la confianza mutua. También puede ocurrir que el poder se distribuya desigualmente dentro de las organizaciones, lo cual crea relaciones paternalistas y prácticas clientelares. Sin embargo, estas desviaciones pueden corregirse mediante la instrumentación de programas sociales que contemplen mecanismos de participación social que garanticen información adecuada y resulten transparentes para sus beneficiarios.

La idea del capital social ha sido ampliamente aceptada porque, entre otras cosas, no entra

<sup>4</sup> En Partha Dasgupta, *Social capital: A multifaceted perspective*, Washington, Banco Mundial, 1999.

en contradicción con el concepto hoy dominante del Estado instrumental y a la vez parece impulsar una progresiva democratización de la toma de decisiones. Al incorporarla a la discusión operativa, esta noción refuerza la idea de que la focalización de las políticas sociales, por sí sola, no genera integración social. Pero aquí empieza apenas el difícil camino de su uso.

Cuando las organizaciones sociales son absorbidas por programas y políticas en los cuales la estructura de poder es vertical, la relación de confianza se desvanece, diluida por una dinámica más cercana al mercado, motivada por factores económicos. Por lo tanto, la eficiencia económica de estas redes sociales aumenta si se basa en motivaciones no económicas, como la solidaridad y la identidad comunitaria. Pero esto no puede establecerse por decreto. Por eso es necesario garantizar una participación equitativa, para no mermar la confianza que provoca este sentido de pertenencia, sin el cual se destruye el eje de las relaciones sociales preexistentes. El principio de interdependencia adquiere, en esta perspectiva, un valor estratégico para la conservación y reproducción de los programas sociales.

Como se ha señalado, existe el riesgo de que el capital social sea manipulado con fines políticos o en beneficio de intereses particulares, por lo que la transparencia y los mecanismos de acceso a la información tienen un papel importante en los programas sociales. Los canales de información pueden dotar de eficiencia a estos programas, difundiendo su existencia a los posibles beneficiarios que carecen de otros medios para conocer sus características, requisitos y beneficios. De esta forma se compensan las deficiencias de la focalización.

La focalización de ciertos programas, en particular de aquellos orientados a la superación de la pobreza, está ampliamente justificada, pero no puede trasladarse al conjunto de bienes y servicios cuya provisión forma parte de los derechos sociales fundamentales. Dicho de otra forma, la necesidad de focalizar ciertas políticas sociales no sólo no suple al Estado de bienestar, sino que no tiene por qué entrar en contradicción con la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos un conjunto de beneficios sociales. Las transformaciones que han tenido lugar en los mercados laborales obligan a revisar muchos de los derechos sociales tradicionalmente aso-

ciados al empleo formal y garantizar su vinculación con la categoría de ciudadano, lo que implica una mayor responsabilidad del Estado y una mayor capacidad de recaudación.

Las normas comunes y la reciprocidad inherentes a la idea de capital social implican algún nivel de simetría entre aquellos que se comprometen en una relación compartida de largo plazo. No obstante, hay que admitir que los individuos no siempre son conscientes del capital social que construyen. De la misma manera, la confianza y las redes sociales se fortalecen muchas veces de manera inconsciente. Y lo mismo sucede a la inversa: el proceso de destrucción de capital social suele ser inconsciente.

Ordenando los planteamientos anteriores, Elinor Ostrom<sup>5</sup> sugiere que existen dos vías por las cuales la construcción de capital social en las políticas sociales puede concretarse. Una es la institucional, donde las reglas de comportamiento, participación y retribución se establecen conscientemente. La desventaja de este modo de reglamentación es que necesariamente requiere una figura de autoridad que le dé cuerpo a la organización y coordine su actividad, o simplemente que asegure el cumplimiento de las reglas. Esto debilita la simetría en la participación y las decisiones.

La segunda vía, de largo plazo, es resultado de la interacción natural de una colectividad que enfrenta problemas comunes. Con el paso del tiempo y la paulatina acumulación de experiencias, la organización y las normas se generan de manera implícita, no necesariamente por medio de figuras de autoridad. Esto es lo que Ostrom define como sistemas de gobierno autorganizados. La debilidad de esta alternativa es que la tentación y la posibilidad de engaño o abuso por parte de alguno de los participantes son mayores.

Ambas vías pueden combinarse, o influirse mutuamente, siempre y cuando se garanticen los aspectos básicos de equidad y confianza y el acceso a la información. Para ello debe considerarse la creación de programas de evaluación y monitoreo, que a la vez sean sensibles o flexibles al cambio drástico de las necesidades y preferencias de los participantes.

Volviendo al tema central de este artículo, hay que insistir en la necesidad de replantear los pro-

<sup>5</sup> En Partha Dasgupta, *op. cit.*

gramas sociales. Se ha comprobado, en muchos casos, que la asistencia social impuesta desde afuera, que ignora o soslaya las exigencias y restricciones del capital social, encuentra serias dificultades para mejorar la eficiencia de las políticas sociales. Las inversiones en capital humano e infraestructura realizadas de esta forma, basadas en un análisis unidimensional de los costos y beneficios, pueden hacer que los beneficiarios, pertenecientes a una misma comunidad, pierdan de vista el reconocimiento de su mutua dependencia, lo cual sólo contribuirá a debilitar las pautas de reciprocidad que se mantenían mientras el problema era visto como un solo tema que debía ser enfrentado por todos.

### **Estado y mercado**

Las políticas de superación de la pobreza y la desigualdad deberán contemplar un papel renovado del Estado. Esto supone replantear los mecanismos de participación social y explorar formas más eficientes de regulación de los mercados. En este sentido, es necesario insistir en que los beneficios sobre la eficiencia que supuestamente se obtienen por el libre funcionamiento de los mercados se apoyan en una idea —la competencia perfecta— que, más que una especie en peligro de extinción, es una estructura imaginaria. Desconocer que en la mayoría de los casos prevalecen estructuras de mercado caracterizadas por la competencia imperfecta, que requieren diversos tipos de regulación estatal, sería negar uno de los factores que explican la insuficiencia de las reformas estructurales para garantizar por sí mismas un mayor crecimiento económico.

Lo que debería quedar claro es que los cuellos de botella originados por las estructuras de mercado dominantes reducen la efectividad de los programas sociales y colocan a los pobres, a los que no deja de pedírseles que se comporten como si fueran actores estelares en la comedia de la competencia perfecta, en una situación de indefensión frente a las estructuras oligopólicas y, en términos más cotidianos, frente a usuarios, comerciantes voraces y una discriminación tan profunda como frecuente.

Otro factor que ha minado los esfuerzos de los programas sociales es la suposición de que los grandes cambios estructurales y de política económica, como la apertura comercial, se producen en el contexto de una economía homo-

génea. La consecuencia de esto fue muy negativa para el sector rural. Paradójicamente, al buscar la competencia perfecta en el campo se cayó en una “incompetencia perfecta” que impidió crear las condiciones estructurales mínimas indispensables para generar riqueza por parte de agentes económicos pulverizados en unidades económicas de pequeña escala, casi o del todo marginados del sistema mercantil, con capacidades y dotaciones mínimas. Esta situación viene de lejos, como fruto amargo de un olvido histórico, lo cual no impidió que muchos de estos productores marginales fuesen, en otros momentos, pilares del desarrollo industrial gracias a la extracción de recursos del campo. En la actualidad, estos actores del campo mexicano no encuentran un lugar en la nueva plataforma productiva y distributiva producida por las reformas estructurales.

Los problemas cotidianos que enfrentan los pobres encuentran su raíz en la concentración de los mercados casi monopsónicos que distorsionan la cadena productiva de lo que estos pequeños agentes económicos producen. Pero lo que parece una losa inmovible es una falla que se ha instalado en el Estado y que va más allá, al punto de contaminar a buena parte de las élites: la exacerbada ideologización y el dogmatismo de los hacedores de políticas y sus exégetas que, bajo la bandera de la lucha contra el populismo, han desmantelado la capacidad del Estado para intervenir en mercados concentrados, donde se considera iguales a aquellos que no tienen la capacidad de negociar al tú por tú con el intermediario o el empleador.

Esta curiosa reedición del pensamiento neoclásico es incapaz de resolver los problemas. Es más, dada su posición de poder, contribuye a reproducirlos. Estamos ante un craso error de diagnóstico: la idea de un sistema que funciona bajo los dos grandes teoremas de la economía del bienestar —competencia perfecta y dotaciones iniciales adecuadas— es equivocada. La miopía histórica y la negación de la realidad pueden ser vectores activos y corrosivos que determinan la estructura económica que afecta a los pobres.

En este contexto, el Estado tiene urgentes tareas por emprender: la primera es reconstruir una visión clara sobre el desarrollo económico de México y dejar atrás la leyenda negra del desarrollo anterior. Insistamos, el país nunca ha

crecido ni se ha desarrollado tanto como en las épocas en que el objetivo y los esfuerzos de la política pública se encaminaron al establecimiento de una estrategia centrada en la expansión de la infraestructura física y humana y en el impulso a diversos circuitos de innovación y aprovechamiento de las oportunidades que en ese momento ofrecía la economía internacional. Hubo, por supuesto, excesos y errores, pero ante la perspectiva de transitar por 20 años en el desierto de una globalización sin equidad ni desarrollo parece necesario recuperar algunas de sus lecciones. México no se inventó en julio de 2000, con la alternancia política, ni se debate entre el pasado y el futuro, sino frente a los fundamentalismos que abruma a los dueños del poder.

### **Pobreza y desarrollo: la ecuación de la desigualdad**

La superación de la pobreza tiene que inscribirse con claridad en una estrategia de desarrollo. Pero ésta, a su vez, debe ser objeto de cuidadosas revisiones que la alejen de la “reformitis” de los últimos tiempos. Salir de la trampa del reformismo ingenuo, que alimenta su fe en sucesivas generaciones de reformas, implica detectar otras fuerzas y relaciones que probablemente expliquen mejor nuestro mediocre desempeño que la ausencia o insuficiencia de mercado.

En especial, por su relación con el tema que nos ocupa, es preciso reconocer la importancia de los procesos que condicionan o determinan una eficiencia dinámica de nuestros sistemas político-económicos. Junto con la innovación, entendida en un sentido amplio, parece indispensable incorporar a la reflexión los temas relativos a la capacidad de crear tejidos productivos efectivamente integrados, como condición no sólo de mayor fortaleza ante los vuelcos de la globalización, sino de reducción del dualismo o la heterogeneidad estructural que está en el subsuelo de la desigualdad y la pobreza. De lo que se trata es no sólo de superar endógenamente, mediante políticas sociales, las trampas de la pobreza, sino de inscribir las mismas en una estrategia destinada a dejar atrás las trampas del bajo crecimiento.

Lo que está en juego, tras casi dos décadas de intervenciones estatales en el mundo de la pobreza, es la capacidad del Estado y la sociedad para procesar una integración efectiva, sin duda siempre imperfecta, entre la política social y la

económica. Esto implica entender que la lucha contra la pobreza es un componente fundamental de la estrategia de desarrollo. Es en esta perspectiva que las nociones de capital social y cooperación entre actores que mencionamos antes adquieren un sentido más claro vinculado con la política democrática y el Estado.

Frente a esta exigencia de renovación, es necesario admitir que, en el mundo en general, y en México en particular, se vive una nueva subjetividad que obliga a repensar los quehaceres y cometidos de la política. A partir de estas mutaciones del entorno y del individuo, la política debe hacerse cargo de los matices y de los reflejos singulares y colectivos en formación, con el fin de abordar la difícil tarea de crear mecanismos de adopción y adaptación al proceso global, pero manteniendo el arraigo y la identidad propia. La mundialización de la política y de la economía, y el choque cultural que provocan los avances tecnológicos, se combinan con un proceso desarticulador, de individualización y despolitización social, que no sólo hace peligrar la estabilidad y la legitimidad de las instituciones, polarizando visiones e intereses, sino que desgasta los mecanismos creativos para pensar la política con visión de largo plazo.

De aquí la relevancia de devolverle a la idea de desarrollo económico y social —y también al planeamiento— su dignidad clásica. Al sustituir la noción de objetivos, propia del planeamiento, por la de oportunidades, que refiere más bien al mercado y su inmediatez, la función de la política, y en especial de la política social, deja de ser entendida como creación de orientaciones de largo plazo, lo que progresivamente va ocasionando deslegitimación y agotamiento. Este debilitamiento de la conducción política equivale a perder la perspectiva inherente a todo ejercicio de proyección. Y se impone así un presente continuo que pone en cuestión la idea misma de proporciones y prioridades. Pero aquí, y así, estamos: perdidos en una transición sin fecha de término y en una globalización inevitable pero carente de rumbo.<sup>6</sup>

Los retos que se plantean son enormes. Superar el malestar en la democracia, y evitar que se

<sup>6</sup> Norbert Lechner, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM, 2002.

convierta en un malestar con la democracia, como advierte el PNUD, no es el menor de ellos.<sup>7</sup> Recuperar la política, porque sin ella no hay proyecto colectivo ni comunidad realmente nacional, es otro desafío fundamental. Devolverle a la justicia social su dignidad clásica de empresa común latinoamericana es obligatorio. Sin embargo, podemos unificar todos estos retos en el desafío mayor, histórico, de reasumir la aventura del desarrollo. Como se hizo ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo por medio del desarrollo y el planeamiento era no sólo una “fantasía organizada”, en palabras de Celso Furtado, sino una utopía realista que nos convertía, a los habitantes del Extremo Occidente, en contemporáneos de todos los hombres, como quiso el poeta Paz.

Esta conclusión no implica un desprecio por los esfuerzos de compensación y asistencia desplegados en estos años, con los cuales se ha redescubierto que nuestra sociedad se encuentra plagada de pobreza, sino una advertencia, por un lado, sobre la cuestión del tiempo, que

transcurre como variable implacable: 20 años sólo son nada en el tango. Y, por otro lado, supone contribuir a la elaboración de una convocatoria para dotar de racionalidad política y sentido histórico a la propuesta de que el bien de todos depende de que se pongan por delante la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En México, pese a los cambios políticos de los últimos años, la cuestión social sigue sin ponerse en el centro de la agenda pública. Renunciar a conocer es el primer paso en una senda que sólo puede desembocar en mayores extravíos políticos y sociales. La agenda económica social está, como siempre, sobrecargada. La necesidad de someterla a una tensión intelectual y política para llegar a un sistema de prioridades ordenadas por la inseguridad social y el desencanto político no sólo es clara; debería ser entendida como una condición urgente para la estabilidad política, el entendimiento social y comunitario, y la consolidación democrática con la que los mexicanos insisten en estar comprometidos ●

<sup>7</sup> PNUD, *Informe sobre la democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, <<http://democracia.undp.org/Default.Asp>>.

## **A Eduardo Suárez y el nacionalismo económico en México**

Vanessa Jannett Granados Casas\*

### **Introducción**

**A**l hablar del pensamiento económico de los responsables de la política económica de México, resulta imprescindible resaltar la influencia que reciben del contexto mundial y cómo es que dirigen sus respuestas frente a la situación nacional. Un caso interesante es el pensamiento económico de Eduardo Suárez, secretario de Hacienda durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, reconocido por su contribución al desarrollo económico nacional y sus influencias keynesianas.

Este artículo trata sobre las ideas económicas de Eduardo Suárez, principalmente durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas. Se revisan en primera instancia las tendencias del pensamiento económico internacional de su época. En la siguiente sección se establece el contexto nacional y las diferentes posiciones sobre la economía dentro del gobierno mexicano. En el tercer apartado se analizan las políticas económicas seguidas durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, para situar el momento económico nacional en que se desarrollan las ideas de Eduardo Suárez. En el cuarto apartado se habla del pensamiento económico de dicho secretario de Hacienda. Por último, se presentan algunos comentarios finales.

\* Economista especializada en historia del pensamiento económico. Profesora de la Facultad de Economía de la UNAM.



## El nacionalismo económico

A principios del siglo pasado, el pensamiento económico estaba inmerso en un debate cuyas dos opciones sugerían seguir en una actividad económica con tendencias al enriquecimiento, que era la que ya predominaba, o una actividad económica orientada al bienestar. En este escenario surgió la idea del “óptimo de bienestar”, que hacía alusión a una abundancia de los ingresos, pero que, a su vez, fueran constantes y repartidos de igual forma dentro de los límites de una economía de mercado, en términos presididos por la propiedad privada. Simultáneamente, las teorías económicas se orientaban a la búsqueda del *bienestar económico*, proponiendo que éste fuera calculable en términos cuantitativos; incluso en las teorías denominadas como socialistas se hablaba de un *bienestar humano*. Al mismo tiempo, la política fiscal que se proponía tenía como principal objetivo una redistribución del ingreso para el bienestar colectivo.

Fue a principios de la década de 1920 cuando se llegó a la conclusión de que las condiciones del mercado casi nunca permitían una competencia perfecta y había una actitud de escepticismo frente a las ideas liberales, al llamado *laissez-faire*. La solución que se propuso en los debates, en general, radicó en buscar procedimientos para controlar y dirigir la economía. Una de las propuestas fue la participación del Estado.<sup>1</sup> De esta forma, el Estado tenía que intervenir para regular los precios y para equilibrar la relación oferta-demanda. La justificación para que el Estado interviniera se centraba en que se pudiera sostener la *competencia* y que los *competidores* menos aptos siguieran en el mercado.

En el ámbito internacional, los pensadores y dirigentes de las economías encontraron oportuna la idea de la intervención del Estado porque el *laissez-faire* ya no se traducían en una libertad que garantizara la equidad económica. La idea predominante del liberalismo económico se iba aislando debido a las condiciones monopolísticas que alteraban el orden de la competencia perfecta y se ponía énfasis en la problemática de la desigualdad que existía entre los individuos y las poblaciones de diferentes países.

El panorama mundial fue favorable para establecer la intervención del Estado, debido, principalmente, a las consecuencias económicas de la primera guerra mundial, a la crisis económica y financiera de 1929, al nuevo planteamiento para el manejo de las economías por medio de políticas fiscales y monetarias que propiciarían el desarrollo de los capitales nacionales, y a que las economías de la mayoría de los países todavía no se encontraban consolidadas y se presentaba cierta debilidad frente al exterior. Todos estos elementos influyeron en la asignación de una función más activa a la intervención del Estado. Así, éste no sólo siguió actuando como el garante de los intereses individuales, sino que tendría la facultad de dirigir y orientar la economía bajo un esquema de economía mixta.

Como resultado, al Estado se le atribuyeron diversos instrumentos de política económica que le permitieran obtener los objetivos del bienestar social y, sobre

<sup>1</sup> Además del la intervención del Estado como alternativa para el control de los mercados, también se puede mencionar el corporativismo, el sindicalismo y una vía alterna al socialismo y capitalismo conocida como catolicismo social.

todo, tratar de alcanzar un desarrollo económico independiente. La base era la planeación económica. Los objetivos de la política económica estaban enfocados en considerar la propiedad pública como alentadora para sectores económicos estratégicos en la producción y en alcanzar una autosuficiencia económica nacional. Así, bajo la concepción ideológica de que la política económica permite alcanzar las metas de desarrollo que establezcan los estados nacionales, surgió el concepto de nacionalismo económico.

Existen, en resumen,<sup>2</sup> tres características específicas que definen al nacionalismo económico de los países en cuanto a sus políticas económicas:

- Impulso a la industrialización
- Preferencia por la planeación económica
- Oposición a las grandes corporaciones internacionales

Con la intervención del Estado se buscaba la consolidación de economías autosuficientes, por medio de diversos instrumentos de política económica y social. Por un lado, con procesos de industrialización y, por otro, con la de sustitución de importaciones.

Durante el auge del nacionalismo económico se contemplaba la disminución de las desigualdades como objetivo de la política social y económica. El Estado se encargó de articular las relaciones entre el trabajador y los servicios de asistencia y provisión. A su vez, las políticas sociales y económicas consolidaron el proceso de acumulación de este panorama en la medida en que se definieron las economías mixtas con una intervención privada en la inversión pública para la infraestructura social. Se hacía indispensable la participación conjunta entre trabajadores, empresarios y Estado.

El nacionalismo económico se matizó para pugnar por un Estado regulador de la actividad económica e intervencionista en escenarios específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios. Sin embargo, el rumbo que siguió el crecimiento económico se orientó a impulsar el desarrollo del sector industrial de cada nación.

Las políticas económicas en países como Argentina, Brasil, Chile y México ayudaron a la creación de condiciones favorables para su industrialización, entre ellas estaban la asignación de divisas, ya fuera para la importación de materias primas o para bienes de capital; la protección de la industria nacional con barreras arancelarias; licencias y permisos de importación. Se dio una ampliación y reorientación de inversiones en infraestructura y en los servicios sociales como salud y educación; por otro lado, se crearon instituciones propias del Estado con fines y objetivos de carácter financiero para la canalización de ahorros internos y externos para el propio sector industrial,<sup>3</sup> como se especificará más adelante en el caso de México.

<sup>2</sup> En su análisis de *Nacionalismo e ideología*, Leopoldo Solís señala la visión de Harry Johnson, economista canadiense, puesto que las ideas que él plantea fueron una especie de formulario para el crecimiento de las economías nacionales (Solís, 1972, p. 152).

<sup>3</sup> Era necesaria la adopción de diversas políticas y la existencia de una *estructura de poder*, así como canalizar los recursos hacia el Estado para que se creara una infraestructura tanto de comuni-

Se puede concluir que dichas economías nacionales se definieron básicamente por la presencia de tasas de inflación elevadas, por subordinar sus mecanismos antiinflacionarios a las metas de crecimiento y porque utilizaban la devaluación como incentivo del sector agrario e industrial y para resolver desequilibrios externos. No obstante, la protección de sus mercados internos no daba suficientes incentivos para la inversión extranjera y se recurría en gran parte al sector público y privado para conseguir préstamos para el financiamiento de las inversiones.

### **Alternativas del pensamiento económico en México: escuela liberal ortodoxa y escuela desarrollista**

En el ámbito mexicano tenían un fuerte arraigo las ideas adversas a la intervención directa del Estado en la economía. La idea central era la afirmación de que en el mercado hay desajustes, pero que éstos no eran permanentes y por ello no había la necesidad de la participación del Estado tanto en la producción como en el control y mecanismo de los precios. Sin embargo, se aceptaba, en términos generales, la intervención del Estado en cuanto a la competencia económica y al régimen jurídico relacionado con las actividades económicas, aunque sólo se admitía cuando se presentaban situaciones en las que la oferta y la demanda tuvieran poca elasticidad, como podía ser el caso durante conflictos bélicos.

La tendencia del pensamiento económico que predominaba en México en los años veinte tenía como principales postulados no favorecer la intervención estatal y, por ello, no apoyar tanto la planeación económica; se consideraba favorable la estabilidad de precios, así como el equilibrio fiscal y las finanzas sanas, pero existía la oposición a cualquier esquema de control de precios y sobre todo del tipo de cambio; se buscaban esquemas para mantener el tipo del cambio fijo y se defendía el libre cambio en el comercio exterior, excluyendo el proteccionismo.

Esta ideología constituyó una escuela denominada como *liberal ortodoxa*. Dicha escuela no obtuvo resultados favorables en su estrategia de política económica porque insistía en conseguir el equilibrio presupuestal, lo que ocasionaba una disminución del gasto cuando bajaban los ingresos. Esto, a su vez, condujo al uso de políticas consideradas como *procíclicas*, lo que ocasionó que se desembocara en una depresión económica.<sup>4</sup> Sus principales exponentes en las décadas de 1920 y 1930 fueron Manuel Gómez Morín, Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo. Sus influencias eran muy variadas, pero coincidieron con los planteamientos contemporáneos de Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises, ambos de la escuela austriaca.

En cuanto a la otra corriente de pensamiento económico en México, se encuentra fundamentada básicamente en la Constitución de 1917, la cual dio origen a la conformación de un nuevo Estado mexicano, pero fue el presidente Lázaro Cárdenas quien reconoció la necesidad de la intervención del Estado como representante y articulador de intereses colectivos y de la economía nacional. Dicha

caciones como de energía y de transportes, y para que se ampliaran los servicios sociales (Sunkel y Paz, 1976, cap. II).

<sup>4</sup> Cárdenas, 1994, cap. I.

intervención estatal en México estaba regulada por la ley y basada en los artículos constitucionales que establecen la posibilidad de la participación del Estado en casi cualquier asunto económico y social.<sup>5</sup> Así, por ejemplo, el derecho a la propiedad privada quedó subordinado al interés social por motivos del beneficio colectivo en el artículo 27 constitucional.

Durante el cuatrienio del general Plutarco Elías Calles (1924-1928) y con la colaboración de su primer secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, se establecieron las primeras bases factibles para el nacionalismo económico de México. Dichas bases constituían, por un lado, el establecimiento de instituciones que impulsarían el desarrollo económico del país, como el Banco de México (1925), el Banco de Crédito Agrícola (1924), la Comisión Nacional Bancaria (1924), la Comisión Nacional de Irrigación (1926) y la Comisión Nacional de Caminos (1925), y, por otro, los principios de reorganización del sistema bancario nacional y de la Ley de Instituciones de Crédito (1924).<sup>6</sup>

No obstante, aún se encontraban presentes las exigencias sociales que sostenían la necesidad de fundamentar un régimen, no de plataforma popular,<sup>7</sup> sino más bien nacional. Debido a esto es que la política macroeconómica que se siguió en el sexenio de Lázaro Cárdenas ha sido calificada en diversas ocasiones como de *corte populista*. Por una parte, por su política de reparto agrario y, por otra, por su asignación de cierta proporción del gasto público a sectores de la población menos protegidos, y también porque incurrió en déficit fiscales para la creación de infraestructura, la cual estaba dirigida a apoyar a los campesinos y a la clase trabajadora.

De lo anterior surge la escuela conocida como *desarrollista*, en oposición a la del pensamiento *liberal ortodoxo*. Se considera a Eduardo Suárez como fundador de la escuela y, junto a él, a Ramón Beteta y Antonio Carrillo Flores. Se guiaban por la influencia de las ideas keynesianas y por las políticas del New Deal del gobierno de Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos. La segunda guerra mundial y la economía de guerra que la acompañó también contribuyeron a establecer los patrones para la intervención del Estado en el desarrollo de la industria, tanto en México como en otras naciones.

El objetivo primordial de la *escuela desarrollista* era promover precisamente el desarrollo económico, por lo que era necesario que el Estado tuviera funciones tanto intervencionistas como activistas con respecto a las limitaciones que el sector privado presentaba. Unida a esta idea se encuentra otra que se mencionó ante-

<sup>5</sup> Los artículos 3, 4, 27, 28, 73 y 123 constitucionales expresaron claramente la posibilidad de intervención del Estado en casi cualquier área de la economía y la sociedad, así como la de transmitir el dominio de tierras y aguas a particulares. Se estableció así la regulación de la propiedad privada de acuerdo con las modalidades que dictase el interés público, y se le cedió al Estado un papel estelar en la economía, dotándolo de una poderosa capacidad de control y regulación. Véase José Ayala Espino, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 86-94.

<sup>6</sup> Ludlow, pp. 42-45.

<sup>7</sup> El gobierno de Roosevelt también se caracterizó por reducir los efectos de la recesión económica aplicando un déficit fiscal que fue financiado de forma inflacionaria; la mayor parte fue destinada al gasto público materializado en los proyectos sociales (Cárdenas, 1994, pp. 81-82).

riormente y está relacionada con el hecho de conformar un nacionalismo económico por medio de la industrialización, y que al mismo tiempo se articulara la agricultura con la industria; para ello fue indispensable realizar una fuerte inversión pública, principalmente en infraestructura.

El enfoque que daba la *escuela desarrollista* al Banco Central tenía una tendencia *heterodoxa*, puesto que en su opinión la política monetaria no sólo debía contribuir a combatir la inflación, sino a promover el desarrollo. Asimismo, se crearon instituciones bancarias para el desarrollo económico y que servían para el financiamiento del sector privado. Desde esta perspectiva, la estabilidad cambiaria tampoco debía ser un objetivo en sí mismo y el tipo de cambio podía dejarse fluctuar o se podía devaluar. Existía también un bajo coeficiente de tributación que promovía y beneficiaba al ahorro doméstico.

### **La política de desarrollo económico en el sexenio de Cárdenas, 1934-1940**

Para entender el contexto en que se desarrolló el pensamiento económico de Eduardo Suárez, conviene resaltar la política que se siguió en el sexenio de Lázaro Cárdenas. Su política de desarrollo económico fue de carácter intervencionista, ya que se caracterizó por realizar una extensión del sector público, la cual adjudicó al Estado diversas atribuciones para la creación de empresas e instituciones públicas con el propósito de promover el desarrollo económico.

Cárdenas se apoyó en los postulados del primer Plan Sexenal que presentó el Partido Nacional Revolucionario para el sexenio 1934-1940, para llevar a cabo el desarrollo económico de México. En dicho plan se menciona, como primera necesidad, que la nación fuera la única poseedora de los recursos naturales elementales, tanto para la producción como para el bienestar de los habitantes del país. De esta forma, el Estado debía estar al tanto de las arbitrariedades por parte de los extranjeros que usaban mal los recursos naturales. A esto se le añadió la importancia de los recursos del subsuelo para la conformación de una economía nacional.

Al respecto se desprende entonces un nuevo pensamiento con tendencias hacia el nacionalismo económico. En palabras de Leopoldo Solís:

por nacionalismo económico podemos entender el establecimiento de una ideología compartida, orientada a la toma de decisiones de carácter nacional, especialmente las relativas al crecimiento económico, a la propiedad de los bienes de producción y al usufructo del producto. Es un sistema en el que coopera la mayor parte de la población con la que el país llega a constituir una nación autónoma y unificada.<sup>8</sup>

Cárdenas daba importancia a la idea de la conformación de una sociedad capitalista donde existiera la justicia social por medio de una repartición de la riqueza. Sin embargo, no pensaba excluir la participación del capital privado, pues-

<sup>8</sup> Solís, 1972, p. 143.

to que sus intereses se encaminaron hacia la creación de una economía mixta en la que el Estado sólo debía intervenir siguiendo los proyectos del gobierno.

Dichos proyectos u objetivos se encontraban en el Plan Sexenal y en síntesis éstos se enfocaban hacia una mejor planificación del uso de las riquezas del territorio nacional y un apropiado desarrollo de las energías y capacidades de la población. También se le daba importancia al incremento de los salarios de los trabajadores, lo que serviría para mejorar su calidad de vida, y de igual forma se buscaba la creación de oportunidades de trabajo promoviendo la industrialización, a fin de formar y activar el intercambio entre la ciudad y el campo. En resumen, se quería crear una economía propiamente nacional y autónoma:

Un nacionalismo de este género constituye la base de un sistema político con el cual coopera la mayor parte de la población y con el que un país llega a constituir, precisamente, una nación autónoma y unificada.<sup>9</sup>

Para impulsar el desarrollo económico de México en esos momentos fue imprescindible que se diera una buena interacción de pensamiento e ideas entre Cárdenas y su secretario de Hacienda, Eduardo Suárez. La importancia del pensamiento de Suárez en esta etapa fue fundamental, ya que si bien no fue el único sexenio en que se desempeñó como secretario de Hacienda, se trató del periodo más relevante por la situación que se presentaba en el país, que venía saliendo de la gran depresión. En el contexto de las reformas cardenistas, Suárez expresaba que era fundamental reforzar la producción básica de México.

### *El reparto agrario*

La agricultura se consideraba como el sector más importante para la economía nacional y las tierras sólo estaban concentradas en pocas manos, lo que excluía a gran parte de la población del campo. Esta situación era un problema social por la situación de los campesinos sin tierras y un problema económico por la producción agrícola. Para solucionar el problema de la inadecuada distribución de la riqueza y el uso de las tierras, Cárdenas pensó que la intervención del Estado era la alternativa para definir el reparto agrario.

Cárdenas propuso una organización productiva en la que los ejidos se convirtieran en los medios para incrementar la producción agrícola de la nación por medio de diversas cooperativas ordenadas y de la asignación de capital adecuado.<sup>10</sup> Además se reconocieron tres factores relacionados con el problema de la producción agrícola que eran fundamentales para la transformación que requería la población campesina: 1] una mejor distribución de la tierra, 2] la organización del trabajo y 3] la aportación de los capitales por la vía del crédito.

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> “Estudiando con atención el problema de la producción agrícola que determine la transformación de la masa campesina, es absolutamente necesario atacar con pleno conocimiento los tres factores fundamentales: la mejor distribución de la tierra, la organización del trabajo y la aportación de los capitales por medio del crédito” (Cárdenas del Río, 1978, p. 66).

Para esta transformación se recurrió al crédito como el motor económico. En diciembre de 1935 se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que proporcionaba el crédito a los ejidatarios, además de contar con el ya existente Banco de Crédito Agrícola que estaba dirigido a pequeños propietarios privados. Cárdenas pensaba que incorporar la población campesina al mercado nacional como productores directos sería una forma de continuar con el proceso de desarrollo económico nacional.

### *El desarrollo de la industria nacional*

La visión que tenía Cárdenas con respecto al sector industrial partía de que la agricultura era el sector esencial para el despegue económico, por lo que se consideraba que también el Estado debía intervenir en la conformación de industrias básicas, centrándose en los energéticos. Así, durante su gobierno se conformó una empresa que regularía el mercado interno del petróleo y de sus productos derivados, y que serviría para el abastecimiento del país y sobre todo de los Ferrocarriles Nacionales de México y del gobierno. Sin embargo, el surgimiento del conflicto laboral petrolero dio la pauta para que se llevara a cabo la expropiación petrolera en marzo de 1938. La expropiación sigue siendo el evento de mayor importancia en la historia contemporánea de México porque se interpreta como un *principio de libertad y autonomía económica nacional*.

En cuanto a la industria eléctrica, existía la necesidad de mantener su producción al nivel de los requerimientos de la nación, por lo que Cárdenas formuló la propuesta de crear una empresa propiedad del gobierno para la producción de energía eléctrica que no tuviera participación de inversiones extranjeras. Fue así como en 1937 se estableció la Comisión Federal de Electricidad.

Con ambas industrias se impulsaría a otras empresas derivadas de éstas; se pensó también, por un lado, en una política fiscal moderadamente deficitaria que pudiera promover al mismo tiempo a la industria y, por otro, proteger a las industrias que realmente fueran benéficas para la nación, principalmente las de consumo básico.

A grandes rasgos, el proyecto de industrialización se caracterizó por la intervención del Estado en los sectores básicos de la producción que estaban descuidados por el capital privado y por dar apoyos a las empresas dedicadas a la producción de bienes de consumo básico, ya que estas últimas favorecían el suministro de productos indispensables para satisfacer necesidades de los trabajadores.<sup>11</sup>

### *Transportes y carreteras*

Siguiendo la misma perspectiva visionaria de Cárdenas, se entendía que el desarrollo agrícola e industrial estaría sostenido por dos elementos: 1] la creación de una infraestructura de carreteras que comunicaran y enlazaran poblaciones dis-

<sup>11</sup> Casi desde el inicio de la gestión del presidente Cárdenas, el aumento de la demanda requirió mayor inversión para ampliar la capacidad productiva. Ello sólo fue posible por el aumento de los rendimientos del capital en la industria, que a su vez obedeció a un incremento de los precios finales en relación con los costos de producción (Cárdenas, 1994, p. 73).

persas geográfica y económicamente, y 2] el fomento a los transportes, como los ferrocarriles y el desarrollo de la aviación, elementos que permitirían la transformación de la economía nacional y que beneficiarían el desarrollo social.<sup>12</sup> El Estado tenía entonces que participar mediante el gasto público para desarrollar este tipo de infraestructura y para unificar e integrar completamente al país.

### **El crédito público y los impuestos**

Los programas de desarrollo en materia agrícola y en obras públicas motivaron la consolidación y creación de instituciones nacionales de crédito durante la década de 1930. Fueron el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), Nacional Financiera (1934), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y también el Banco de Comercio Exterior (1937) los que financiaban la inversión pública y brindaban el suministro de fondos a los empresarios o a las actividades que no tenían la facilidad de obtener crédito privado. La visión al respecto del secretario de Hacienda de Cárdenas era:

La moneda no es riqueza, la cual sólo está representada y puede ser desarrollada por el trabajo humano y por los recursos naturales. Pero por virtud del fenómeno de la inversión, el dinero, en el régimen en que vivimos, es el instrumento necesario para poner en contacto estos dos elementos: trabajo y recursos naturales, juntos, producen la riqueza. [...] La moneda tiene además otra función fundamental. Es un medio para adquirir cambio exterior, que sirve a su vez para comprar mercancías y adquirir servicios en el exterior.<sup>13</sup>

En este periodo es importante destacar las actividades que desempeñaba Nacional Financiera en cuanto al financiamiento. Dicha institución estaba destinada en un principio a captar ahorros y a canalizarlos en préstamos de largo plazo, recolectaba los activos de diversas instituciones del gobierno y en particular los de la Comisión Monetaria. Pero cuando se realizó el reparto agrario la institución redujo sus recaudaciones. No obstante, se modificaron sus lineamientos por considerarla de utilidad para el desarrollo industrial del país. Tanto fue así que durante los sexenios de Cárdenas y Ávila Camacho contribuyó a la creación y al financiamiento de la Compañía Industrial de Atenquique, Altos Hornos, Celanese Mexicana, Viscosa Mexicana, Centrales de Sinaloa y Guayalejo, Guanos y Fertilizantes, así como Cobres de México y la compañía Industrial Eléctrica de México.

Por otra parte, con el crédito público se pensaba incorporar a todos los sectores de la población, como al de los campesinos y artesanos. Por el lado del capital extranjero, Suárez opinaba lo siguiente:

<sup>12</sup> "El gasto total de la inversión en comunicaciones y transportes para el sexenio [del presidente Cárdenas] fue de 790 millones de pesos a precios corrientes, lo que representó un porcentaje altísimo de la inversión total federal, o sea el 64.9%. De éstos correspondieron 304 millones (25% del total de la inversión) a carreteras y 465 millones (38% de la inversión total) a la construcción de ferrocarriles" (Solís, 1975, p. 114).

<sup>13</sup> Suárez, 2003, vol. II, pp. 298-299.



Con respecto al financiamiento de nuevas empresas, es esencial subrayar que México no es ni ha sido nunca enemigo del capital extranjero invertido en proyectos productivos dentro de su territorio. México ha formulado tan sólo objeciones en el pasado contra abusos de los intereses extranjeros que tratan de obtener privilegios injustificados, de poner en peligro nuestra integridad nacional, y en general de trabajar en contra del bienestar de nuestro país.<sup>14</sup>

El secretario de Hacienda manifestaba que era necesario *capitalizar la nación* y este pensamiento singular condujo a la sustitución de la teoría económica tradicional por otra en la que la política monetaria influye en el nivel del producto y no sólo en los precios. El Banco de México compró las acciones de las instituciones financieras para apoyar su desarrollo en el año de 1936. Estas instituciones eran consideradas como el principal medio para la acumulación de capital para el financiamiento público, en especial para proyectos de infraestructura urbana o proyectos de desarrollo agrícola. Sin embargo, se presentaría el primer sobregiro en noviembre de ese año por parte del gobierno federal con el Banco de México, y en 1937 dicho sobregiro pasó el límite legal y seguiría aumentando.<sup>15</sup>

Eduardo Suárez fue quien inauguró el gasto público deficitario con emisión monetaria como mecanismo de financiamiento. Este sobregiro se dio principalmente porque el Banco de México se negó a redescantar los documentos que le enviaban los bancos agrícolas, en especial el Ejidal. A esto también se sumó una baja en los depósitos de los bancos que a su vez reducían el otorgamiento del crédito. La idea de Suárez era que, con la experiencia que tuvo en Estados Unidos después de los efectos de la Gran Depresión, una política conservadora en materia de crédito y la falta de dinero habían conducido casi hasta la quiebra a dicho país. El mecanismo del sobregiro tenía entonces que influir en el nivel de precios, y al encontrarse México en una situación de depresión económica, la acción del alza de precios era favorable.

Se buscó emplear los recursos fiscales para promover actividades productivas o mejorar los servicios públicos para la población; esto se desprende de la idea de que el Estado debería promover el desarrollo económico con la ayuda de diversos instrumentos, en este caso por la vía de los impuestos. Resultaba imprescindible una organización del régimen fiscal para que los impuestos fueran equitativos, es decir, que se contribuyera en proporción a las posibilidades. Se pensaba que las medidas arancelarias eran un recurso fiscal porque funcionarían como instrumentos de política económica que impulsarían las actividades económicas como la industrialización y la creación de infraestructura.

Sin embargo, las cifras demuestran que la mayor parte de los recursos fiscales dependían del comercio exterior, así como de las fluctuaciones de los precios de los bienes que México exportaba.<sup>16</sup> Por lo tanto, no se puede decir que la política fiscal del sexenio cardenista haya sido expansionista.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 270.

<sup>15</sup> Véase Romero Sotelo, 2005, p. 196.

<sup>16</sup> Cárdenas, 1994, pp. 80-81.

Resumiendo, se puede decir que en el sexenio de 1934-1940 el factor clave para emprender el dinamismo económico fueron las inversiones en el sector agrícola y en parte en el sector industrial. Además hubo una recuperación de la economía, la cual estuvo dirigida hacia el mercado interno. También se matizó un Estado de corte nacionalista con una expansión del sector público, en el cual las políticas estaban encaminadas hacia la nacionalización de industrias estratégicas, y se llevó a cabo la reforma agraria, la expansión del gasto público, la ampliación de infraestructura y la creación de nuevos organismos públicos (financieros, educativos e industriales).

### **El pensamiento económico de Eduardo Suárez<sup>17</sup>**

Cuando comenzó el sexenio de Lázaro Cárdenas, la situación económica del país presentaba cierta estabilidad, algo que facilitó su proyecto de reforma económica. Además, las ideas propuestas por su secretario de Hacienda coincidieron en ese periodo con la concentración de atribuciones y el seguimiento de una política macroeconómica distinta a la que se había seguido por la escuela ortodoxa liberal. En párrafos anteriores se han mencionado ciertas ideas de Eduardo Suárez, por lo que a continuación se exponen otros datos que enfatizan el pensamiento económico de este secretario de Hacienda.

Eduardo Suárez respaldó, bajo ciertas condiciones, el impulso para el desarrollo que requería la nación. Le dio prioridad a la capitalización del país, basada en un programa de inversiones públicas dirigidas a obras orientadas a la productividad que se apoyaban principalmente en el financiamiento deficitario. Además consiguió rehabilitar el crédito externo al concluir las negociaciones por reclamaciones debidas a los perjuicios ocasionados por la Revolución, por el conflicto petrolero y por la antigua deuda externa.

En su obra *Comentarios y recuerdos (1926-1946)* señala que la insistencia por la estabilidad monetaria condujo a la depresión económica, hecho que pudo constatar durante su estancia en Nueva York. Sus objetivos para la nación iban más allá de esa estabilidad. A Suárez le interesaba más el desarrollo y el crecimiento económicos que sirvieran para mejorar el nivel de vida de la población. Quizá estos ideales hayan sido decisivos para reafirmar la compatibilidad de objetivos entre Suárez y Lázaro Cárdenas.

Sin embargo, el pensamiento de Eduardo Suárez también surgía de la idea de que la producción del país era insuficiente en relación con las necesidades básicas, pero tampoco era conveniente que éstas se satisficieran con importaciones de materias primas o con manufacturas, y que a su vez éstas se liquidaran con divisas. ¿Qué fue lo que impidió este mecanismo? Suárez advirtió que cuando una

<sup>17</sup> Eduardo Suárez Aranzolo nació en 1895, en Texcoco, Estado de México. Murió en 1976. En 1908 Suárez entró a la Escuela Nacional Preparatoria y después realizó estudios en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Entre otras actividades, fue catedrático en la Escuela de Derecho y ocupó diversos puestos en el sector público. En 1935 fue designado secretario de Hacienda por recomendación de Emilio Portes Gil al presidente Cárdenas. Suárez concluyó su labor como secretario en 1946, en el sexenio de Ávila Camacho.

economía funciona con esas bases no se tiene la firmeza para evitar que una economía sea vulnerable, por lo tanto proponía que se reforzara la producción básica del país.

Las opciones más trascendentes que se proponían se relacionaban con la política fiscal que estaba apoyada por el gasto como instrumento para impulsar el desarrollo económico. Suárez consideró que los impuestos debían ser equitativos, pero no quiso crear nuevos impuestos porque admitía que la situación económica del país aún no era sólida debido a los estragos que había dejado la Revolución; en cambio, trató de hacer efectivos los impuestos existentes.

Como se mencionó anteriormente, los créditos públicos fueron de gran importancia para sustentar el desarrollo económico, sólo que esos créditos eran un poco limitados porque no existía suficiente ahorro interno, pese a ello, se logró emitir bonos de irrigación, electricidad y hasta de ferrocarriles.<sup>18</sup> La política monetaria fue de carácter expansionista, opuesta a la teoría económica que se conocía en la época. Además, se abandonó la estabilidad del tipo de cambio para no inhibir la actividad productiva. Cabe mencionar que Suárez ya conocía a Keynes desde la Conferencia Económica de Londres en 1933. La trascendencia del pensamiento de Suárez se encuentra, en general, en la dirección que le dio a la política financiera de México y los logros obtenidos por su aplicación.

Suárez infería que la idea de industrialización de México no significaba una rápida transformación a un país que fuera exclusivamente manufacturero. Tampoco implicaba que se buscara un procedimiento para aprovechar todos sus beneficios, como satisfacer la demanda de artículos manufacturados y todavía contar con un excedente para exportación, como sucede en los países industrializados:

Industrializar a México quiere decir, más modestamente, esbozar un programa de propósitos para mejorar los niveles de vida de sus recursos, y buscar una base más sensible para la mejor y mayor utilización de sus recursos materiales.<sup>19</sup>

En México, el reparto social de la riqueza que se había propuesto a inicios del sexenio cardenista se dio bajo el requerimiento de generar la riqueza de manera intensiva. En la perspectiva del keynesianismo,<sup>20</sup> esto se interpreta como un aumento de la renta nacional sobre la cual podía intervenir el Estado. Pero bajo la concepción del secretario de Hacienda, se trataba de que el gobierno tuviera que realizar un mayor gasto, particularmente en inversiones productivas. Es decir, se necesitaba un incremento de la demanda efectiva en el componente que presentara un mayor impacto en un país con poco ahorro, que a su vez condujera a condiciones favorables y oportunas para que la inversión privada pudiera aumentar.

Consideraba a los bancos como instituciones para el servicio público porque sólo pueden operar si el Estado les otorga la concesión y porque su política cre-

<sup>18</sup> Suárez, 2003, vol. I, p. 280.

<sup>19</sup> Suárez, 2003, vol. II, p. 269.

<sup>20</sup> Keynes postulaba que lo trascendental era la demanda efectiva y no su composición.

diticia está, en parte, impuesta por el Banco Central. Además, Suárez concebía la política monetaria de la siguiente manera:

Después de largas controversias, en la actualidad todos estamos de acuerdo en que la política monetaria debe tener tres objetivos fundamentales:

1. Prestar el apoyo financiero necesario para lograr la plena ocupación de los recursos humanos de un país. El problema de que esos recursos humanos se apliquen en forma tal que se logre mantener un ritmo de crecimiento adecuado, no es un problema financiero y dependerá de los progresos técnicos y de la mayor o menor capacidad de los empresarios, empleados y obreros el que tales recursos rindan el mayor fruto.

2. Obtener una completa o cuando menos razonable estabilidad en el valor interior de la moneda.

3. Mantener un valor constante del cambio exterior, en términos de la moneda interna.<sup>21</sup>

También se puede mencionar que Suárez hizo una crítica al desarrollo que pretendían las instituciones creadas en la Conferencia de Bretton Woods en cuanto al manejo de la economía internacional, y su propuesta al respecto se centra en que:

Tendrá que admitirse, por una parte, que la posibilidad de vender en el exterior mercancías y servicios sin la correlativa obligación de adquirir allí mismo mercancías y servicios por igual valor constituye un privilegio que se aprovecha a favor de la protección de un alto estándar de vida para los habitantes del país acreedor. Esta ventaja moralmente reclama una compensación a favor del país deudor que está contribuyendo en su calidad de comprador a aquel bienestar, y téngase en cuenta, por otra parte, que es una verdad que ya nadie discute que un país no puede permanecer indefinidamente en una posición permanentemente acreedora sin arruinar a sus vecinos, y a la postre arruinarse a sí mismo.<sup>22</sup>

### **Consideraciones finales**

El mismo Eduardo Suárez reconoció la labor desempeñada por el general Lázaro Cárdenas. El mérito consistió, a juicio del secretario de Hacienda, en cuatro hechos:

- supo enfrentarse a *poderosos elementos extranjeros* cuando realizó la expropiación petrolera,

- logró llevar a la práctica los derechos de los trabajadores,

- llevó a cabo la reforma agraria realizando la repartición de tierras,

- consiguió capitalizar al país con ayuda de las inversiones en infraestructura.

Asimismo, en su obra, Eduardo Suárez mencionó la continuidad del proyecto cardenista en el sexenio del presidente Ávila Camacho (1940-1946), aunque no

<sup>21</sup> Suárez, 2003, vol. II, pp. 303-304.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 283-284.

fue tan *espectacular* como la anterior; sin embargo, sí fue valiosa en materia agraria y laboral. Además, se realizaron numerosas obras de infraestructura porque se pudieron obtener más recursos, primero en el sexenio de Cárdenas y después en el de Ávila Camacho.

Por último, hay que tomar en cuenta que mientras Eduardo Suárez estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda en ese último sexenio se llevaron a cabo dos obras importantes para el desarrollo del país. La primera consistió en el empleo de semillas híbridas y mejoradas en la producción agrícola, y la otra tiene que ver con la creación del Seguro Social. Por último, se puede decir que al concluir ese periodo también se dejaba al país en una situación monetaria estable a pesar del contexto internacional que estaba inmerso en los trastornos creados por la segunda guerra mundial. ○

### **Bibliografía**

- Cárdenas, Enrique, 1994, *La hacienda pública y la política económica: 1929-1958*, México, El Colegio de México.
- Cárdenas del Río, Lázaro, 1978, *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI Editores.
- James, Émile, 1957, *Historia del pensamiento económico del siglo xx*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Landreth y Colander, 1998, *Historia del pensamiento económico*, México, CECSA.
- Ludlow, Leonor, 1995, "Fondos de las instituciones bancarias en el Archivo General de la Nación (1924-1958)", *América Latina en la Historia Económica*, núm. 3, enero-junio.
- Romero Sotelo, María Eugenia (coord.), 2005, *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas.
- Solís, Leopoldo, 1972, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Solís, Leopoldo, 1975, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, SEP.
- Suárez Aranzolo, Eduardo, 2003, *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, México, Senado de la República.
- Sunkel, Oswaldo, y Paz, Pedro, 1982, *El desarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.



---

## Medios y política

---

**José Carreño Carlón**, *Los medios de comunicación*, México, Nostra Ediciones, 2007.

No hay duda de que acercarse al tema de los medios de comunicación es una tarea difícil; se trata de un campo cruzado por diferentes aspectos que tienen que ver, de manera general, con la relación de los medios con el Estado (y el gobierno), así como de éstos con la sociedad. En este amplísimo abanico caben temas como, por ejemplo, el de las agendas informativas, las notas “amarillistas”, los opinadores (auto)erigidos como jueces, o los *ratings* como directrices de agendas informativas, razones por las que todas las voces (investigaciones, comentarios, estudios) en relación con los medios y la política (entendida en su más amplia acepción) resultan de gran utilidad en un medio (paradójicamente) lleno de desinformación (o información a medias o a modo).

Es cierto que uno de los temas más referidos (de ninguna manera resuelto) cuando se aborda el papel de los medios de comunicación tiene que ver con su regulación, asunto que, por cierto, se encuentra en los extremos, ya que para unos la sola mención de la palabra significa coartar el derecho a la libre expresión; para otros, en cambio, resulta indispensable adoptar ciertas regulaciones y se hacen cargo del asunto de saber quiénes los regularían, cuáles serían sus atribuciones y cómo se regularían; hay otros para quienes no hay desacuerdo alguno, y reconocen la centralidad que hoy por hoy han adquirido los medios (no en vano se habla del cuarto poder). Quizá por ello José Carreño afirma que: “No es posible, hoy en día, conocer cabalmente las características de un sistema político si se desconoce su sistema de medios de comunicación y si se pasan por alto las relaciones de poder en que ambos están involucrados. Por eso, todo proyecto que intente explicar el sistema político y económico de un país, deberá incluir el tema de los medios de comunicación” (p. 9),



palabras con las que inicia su reciente libro sobre los medios de comunicación.

El autor, quien cuenta con una trayectoria destacada que suma ya varias décadas en los medios, aborda en tres capítulos los temas más “cercaños” para entender cuál es la centralidad de los mismos; así, se refiere a “La evolución del papel de los medios: del liberalismo democrático a la sociedad mediática global”; “México: entre la rectoría del sistema político y la rectoría del sistema mediático”; “Los derechos informativos de los mexicanos: frente al sistema político y frente al sistema mediático”, y “¿Medios ingobernables?”.

*Los medios de comunicación* es un texto que contribuye, con un lenguaje accesible y claro, a entender no sólo las relaciones entre los sistemas político y mediático en México, sino también a acercarse al tema de los cambios tecnológicos registrados en los medios. Incluye, además, comentarios a las reformas constitucionales de 1977-1978, a la de 2002 y a la de 2007, conocida como Ley Televisa.

---

## Entre flujos (migratorios) y muros

---

**Federico Novelo Urdanivia**, *Hacia la economía política de las migraciones México-Estados Unidos*, 2008, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

Día con día, cientos de mexicanos de prácticamente todas las entidades del país emprenden arriesgados periplos tratando de llegar a Estados Unidos. Es posible encontrar registros de estos permanentes flujos no sólo en diversas notas informativas, sino en los comentarios de conocidos, familiares o amigos que relatan las aventuras de los mexicanos sin documentos que buscan ingresar al vecino país buscando mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, lo que no es tan común es conocer cuáles son las características del fenómeno migratorio. Así, buscando “[conocer] las características de la migración mexicana hacia Estados Unidos que por historicidad, masividad y vecindad la hacen singular” (p. 59), recientemente la Universidad Autónoma Metropolitana publicó *Hacia la economía política de las migraciones México-Estados Unidos*, de Federico Novelo.

Compuesto por un anexo (sobre economía y migración), una extensa lista bibliográfica y tres capítulos, Novelo, al referirse a los cambios entre la vieja y la nueva migración internacional, asegura: “Tanto a la luz de los incentivos, los espacios de origen y destino, y las magnitudes, los flujos migratorios internacionales, entre la etapa de mayor intensidad —durante el último tercio del siglo XIX— y la actual, caracterizada por un nuevo momento de la globalización, a partir de 1989 [...] muestran muy pocas similitudes y notables diferencias.

“La vieja migración fluyó principalmente de los países *antiguos* a los nuevos, fue impulsada por factores de expulsión (como las tecnologías ahorradoras de fuerza de trabajo y las consecuentes reducciones salariales) [...] la nueva migración fluye de los países pobres a los ricos [...].

“Como factor de expulsión opera una deliberada política, establecida por los gobiernos de los países de origen, que promueven el desarrollo preferente del mercado externo” (pp. 19-20).

Tras esta caracterización se da a la tarea de seguir el perfil de la migración mexicana para distinguir (desde inicios del siglo XX) cinco etapas de este fenómeno que nos ayudan a entender las características de la población migrante.

El de la migración es un asunto que requiere



ser atendido de manera integral, no sólo porque es un fenómeno que tiene múltiples y complejas ramificaciones y que influye en la vida cotidiana de millones de personas, sino porque tiene que ver con la marcha de la nación en su conjunto. Además de sus protagonistas, el fenómeno migratorio involucra a la población estadounidense de origen mexicano y a una numerosa población de México que está unida por lazos de parentesco con ambos grupos, y también por sus efectos sobre la economía (debido a las remesas y su vinculación con el mercado de trabajo).

Frente a realidades tan complejas como las resultantes del fenómeno migratorio, resultan del todo insatisfactorias las posturas que buscan “proteger” las fronteras erigiendo muros ante la falta de propuestas. Ahora que está cerca la renovación de poderes en el país vecino, aunque si bien es cierto que las soluciones no “vendrán” de aquel lado, es claro que poco ayuda cuando, por ejemplo, el entonces aspirante republicano (en visita oficial a México realizada el mes de julio) dijo que su primera tarea sería la de asegurar la frontera entre ambos países y luego vendrá “una reforma migratoria que atienda dos puntos importantes: trabajar con permisos temporales y resolver el tema de los que han llegado ilegalmente”.

*Hacia la economía política de las migraciones* es un libro que más allá de quedarse en las generalizaciones constituye un aporte bien estructurado del fenómeno migratorio, el cual contribuye ampliamente al debate informado.

# Dígame usted si no

Claudia Guillén

No cabe duda, la mala suerte me trajo aquí. Se ha empeñado en adoptarme, en no dejarme; tal parece que estamos entrelazadas y que nuestro vínculo sólo se romperá en el momento de mi muerte. Supongo que esta afirmación podría parecer exagerada, o tremendista, o quizá producto del pesimismo propio de mi encierro. Sin embargo, mis palabras son ciertas. Las situaciones que lo prueban resultan tan concluyentes que no me ha quedado más remedio que asumirlo.

Sucede que existe un día en el año en que toda la mala suerte se me incrusta en la piel como filosos arpones envenenados que convierten mi vida en un auténtico infierno. Es un hecho, cada junio 20 se presentan tragedias fuera de mi control. De cuando en cuando la víctima ha sido alguien a quien apenas conozco, pero en la mayoría de los casos quienes sufren son gentes cercanas, un familiar o algún amigo. Estoy convencida de que todo hubiera sido distinto, o por lo menos más relajado, de no haber nacido en esa oscura fecha. Bien lo dice el horóscopo: el 20 de junio es un mal día para los géminis. Y durante el transcurso de mi vida se ha demostrado de manera contundente, dígame usted si no.

Según los conocedores, nacer bajo este signo implica tener dos personalidades: la mujer y la bestia; pero en mi caso las dos se han unido en la desgracia a partir de distintos sucesos. En más de una ocasión deseé que la bestia sobresaliera para derrotar la adversidad, y no que se opacara hasta casi desaparecer. De seguir mis impulsos más primitivos, acaso hubiera podido rebelarme contra este destino terrible. Pero mi naturaleza es más bien pasiva y un tanto abnegada, y las desgracias fluyeron en mí como si fueran de esas que manda Dios, o el diablo, por el puro placer de divertirse. Contra eso, usted entenderá que nada se puede hacer.

Mi padre murió de cáncer en los pulmones a los treinta y tres, la mítica edad de Cristo. Esta situación, aunque poco común, no tendría mayor significado de no ser por el detalle de que papá no probó un cigarro en su corta vida. Además, le declararon el mal doce meses antes de su muerte. ¿En que fecha? Junio 20, cuando yo cumplía un año de existencia. Si de por sí es duro crecer sin un padre, es aún más duro cuando las desgracias caen como un aguacero encima de nuestras vidas. Y es que ahí no pararon mis infortunios, por el contrario, ése apenas fue el inicio. Al llegar mi décimo cumpleaños, mi madre por fin decidió que ya había pasado el tiempo prudente de duelo para poder llevar a cabo una fiesta, y se dispuso a preparármela. Nos encontrábamos dándole los últimos toques a los arreglos de la casa cuando, minutos antes de que llegara la hora de iniciar con el festejo, una vecina entró muy asustada a decirnos entre gritos histéricos y sollozos que mi único hermano, Raúl, estaba tirado en la esquina de la casa en un charco de su propia sangre porque un automóvil lo había arrollado al volver con el pas-



tel. No hubo festejo. Los invitados se marcharon sin romper la piñata, sin ver al payaso, y con todo y sus regalos. Raúl quedó hemipléjico, y es fecha que no se ha recuperado.

A partir de ahí dejé las celebraciones. No por guardar luto a la memoria de mi padre, que en gloria esté, ni por respeto a mi hermano, sino por miedo a que fueran a ocurrir más calamidades. Cuando veía en el calendario que se acercaba el mes, y luego el día, mi estado anímico se desbordaba por la angustia. Incluso ingresé en todas las formas posibles de la evasión, practiqué deportes como si fuera una posible medallista olímpica, leí compulsivamente obras completas de clásicos y no clásicos, dormí durante tardes enteras emulando a un oso en plena época de hibernar: nada surtió efecto, no logré alejar de mi pensamiento esa fecha que me perseguía como un halcón a una rata. Es cierto que durante algunos años llegué a sentirme feliz y confiada de que las tragedias disminuirían hasta desaparecer, porque de no ser por la muerte del gato de la casa, y algunos otros incidentes sin importancia, no había mayor cosa que lamentar. Pero en la preparatoria se demostró lo contrario: mientras hacíamos un trabajo que nos pidió el maestro de química, Juan, mi mejor amigo, mezcló mal las sustancias de un experimento y se produjo una explosión. Escuché gritos y la sala de la casa se llenó de humo. Cuando vi que de los ojos de Juan brotaba sangre en lugar de lágrimas, me reproché una y mil veces no haber previsto que, siendo 20 de junio, nada bueno podía ocurrir. Sí, el día que cumplí dieciséis años mi pobre amigo Juan quedó ciego a causa de las quemaduras y los vidrios del tubo de ensayo que se le incrustaron en los ojos. Y así podría seguir enumerando muchos capítulos tristes de mi pasado, pero el buen gusto me obliga a callar. Además, quisiera concentrarme en lo que pasó en mi penúltimo cumpleaños. Lo que, muy a pesar mío, transformó mi futuro y mi presente.

Siempre estuve cercana al arte y la cultura, quizá por el carácter huraño que se me fue formando a causa de los tropiezos de los que he sido objeto. O tal vez porque quise encontrar en ellos una respuesta a mi relación con la suerte. Por este motivo, decidí estudiar promotoría cultural. Se trata de una de esas carreras que bien podrían no existir, ya que sólo necesita algunas técnicas muy fáciles de emplear y la experiencia que se adquiere con el ejercicio. Pero ése no es el asunto, ni tampoco que me recibiera diez años después de la inscripción, y no a los cinco, como mis compañeros, por no haber aprobado los exámenes que se aplicaban en el periodo de junio, mes en el que llegué a encontrarme en estados depresivos y angustias casi patológicas. Las pastillas que tomaba en ese tiempo lograban transformarme tanto que parecía una zombi: me cuentan que durante la hora del examen me quedaba inmóvil, sentada, con un lápiz en la mano, a punto de escribir algo y mirando al pizarrón, como si se tratara de un paisaje entrañable y perdido en el horizonte.

En la universidad fue donde conocí a Marco. Él ansiaba ser un gran pintor, pero sus padres lo obligaron a estudiar una carrera antes de dedicarse a su vocación. Es cierto que no era un hombre común y corriente: su extrema delicadeza lo diferenciaba de los demás. Ahora que lo pienso, creo que su cariño por mí fue motivado por algo de lástima o conmiseración, y también por esa locura que lo hacía lucir como un ser extravagante y de la que yo me enamoré; una locura que

imantaba y que le permitía abrir cualquier puerta. Tenía una gran diversidad de amigos, algunos muy bien acomodados; entre ellos, un funcionario que me dio un importante puesto en Promoción Cultural para los Estados, donde ganaba lo suficiente como para que Marco sólo se dedicara a pintar. Lo único incómodo era que debía viajar por lo menos dos veces por semana para impartir cursos y asesorías, pero eso propiciaba que, a cada uno de mis regresos, nos viéramos con mayor gusto, con más amor.

Sí, éramos felices. Llevábamos nueve meses de casados y todo parecía marchar viento en popa. Marco avanzaba con pasos firmes hacia el reconocimiento que su obra merecía, y yo me concentraba, con cierto éxito, en tratar de olvidar el mes de mi nacimiento. Antes de casarnos yo le hablé sobre el acoso que la mala suerte se había empeñado en sostener conmigo, pero Marco insistió en que se trataba de puras coincidencias y me rogó que no pensara más en ello. No pude hacerlo. La inminente llegada del 20 de junio era ya una obsesión. Entonces Marco me propuso organizar una fiesta para despedir a la dama fatal, como acostumbraba nombrar a mi mala suerte con el fin de restarle importancia, y estuve de acuerdo. Con lo que no contamos fue que ese día me mandaron a Chiapas a impartir un seminario. Pedí permiso para posponer el viaje, pero mi jefe no accedió. De alguna manera sentí cierto alivio al burlar el calendario, aunque también tristeza por alejarme de Marco cuando planeábamos exorcizar el rosario de desgracias que me habían invadido como grandes hoyos negros a lo largo de mi vida. Con ese sentimiento ambiguo, doble, típico del géminis, salí con la promesa de que a mi regreso haríamos de cuenta que el calendario se había recorrido un día para celebrar mi cumpleaños.

Después de cinco o seis horas de permanecer en la sala de espera del aeropuerto, los encargados de la línea dieron una noticia que de inmediato me llenó de felicidad: todos los vuelos se habían suspendido a causa del mal tiempo. Avisé a mi jefe y, con un “qué suertuda es usted, Chabelita”, me mandó a casa a festejar. El camino de regreso me pareció demasiado corto, tal vez por el entusiasmo y la felicidad que se me vinieron encima. Sentía que el exorcismo comenzaba a surtir efecto.

Al abrir la puerta, encontré un desorden descomunal: en la sala había botellas de vino a medio llenar y platos con restos de paté, quesos y carnes escurridas. De momento no me sorprendió; es más, me pareció hasta lógico, ya que seguramente Marco había decidido festejarme en ausencia. En más de una ocasión, cuando le llegué a hablar por teléfono de alguno de mis viajes, escuché voces, música y gran alboroto del otro lado de la línea; nunca le faltó pretexto para reunirse con los amigos. Subí las escaleras llamándolo y no me respondió. Al entrar en nuestra recámara vi la cama desecha, aunque el resto del cuarto lucía ordenado. Se alcanzaba a ver, por la rendija de la puerta, que la luz del baño estaba encendida y se oía el motor del jacuzzi rugiendo como un gran barco de vapor, acompañado por los coros del Requiem de Mozart a todo volumen. Supuse que Marco, después de despedir a los comensales, había optado por descansar dándose uno de esos largos baños que acostumbraba, y que, como siempre, no había hecho ningún caso de mis advertencias con respecto al peligro de conectar el estéreo mientras se bañaba. Yo sabía de muchos muertos a causa de impruden-

cias semejantes y, siendo junio 20, me parecía una temible provocación a mi pasado. Consciente de que mi susceptibilidad estaba a flor de piel, traté de sofocar mis temores y decidí esperar a verlo aparecer en la habitación como más me gustaba: fresco, con una diminuta toalla enrollada en la cintura, aún con pequeñas gotas de agua corriéndole por los vellos del pecho.

Me puse cómoda. Desnuda, me tiré en la cama a fumar un cigarro para observar el humo esparciéndose por toda la habitación, como si se tratara de nerviosos y pequeños pájaros tratando de huir a la libertad. Al mismo tiempo una de mis manos jugaba a desenredar los vellos de mi pubis. Imaginaba por anticipado el placer de abrazar a Marco, de besarlo en los distintos espacios y bordes de su cuerpo; de recorrerlo sin prisa, con ligeros sorbos, como si su sangre hirviera y quemara mis labios a pesar de la piel, hasta llegar a la toalla para abrirla y dejar su pene recién lavado a merced de mi boca y de los juegos de mi lengua que lo humedecería tanto o más que el agua, impregnándome por completo de su aroma a limpio.

Tardaba en aparecer, así que decidí entrar, asumiendo que en el día de mi cumpleaños tenía derecho de romper ciertas reglas, como la de interrumpir su descanso sin que él me lo hubiera pedido. Rocié algo de perfume en mi cuerpo y me envolví en una toalla. Mi intención, era gritar ¡sorpresa!, al tiempo que extendía la única prenda que abrigaba mi cuerpo simulando grandes alas de mariposa: era uno de sus juegos predilectos antes de hacer el amor. Por desgracia, esta vez no funcionó. Apenas abrí mis alas, me sentí cohibida y perpleja ante la escena que se me mostraba: un hombre con la piel mojada por el agua de la bañera y su propio sudor sumía su ancho pene en las nalgas desnudas de mi marido, le besaba el cuello furiosamente y una de sus manos iba sin parar de un sitio a otro en ese cuerpo que era mío, mientras que con la otra se apropiaba del pene de Marco para agitarlo como refresco gaseoso. Marco por su parte, cerraba los ojos, apretaba los dientes con una expresión de evidente dolor envuelto en un siniestro placer, y al mismo tiempo apoyaba sus largos brazos en el mosaico donde estaban las llaves del baño que le quedaban a la altura de ese pene ostentosamente erguido, que se reflejaba en su totalidad entre las gotas y el vapor del espejo. Esperé en la entrada, inmóvil, sin dar crédito a lo que mis ojos veían. Ellos no se dieron cuenta de mi presencia a causa de sus ruidosos y vulgares desplantes de placer, que se mezclaban con los acordes del Requiem, como si fuera su acompañamiento natural. Estuve ahí por un minuto, quizá dos, en una situación ridícula: con la toalla y mi boca abiertas de par en par.

Todavía no entiendo cómo pude salir de mi asombro. Llena de ira caminé hacia el interior del baño, fijando mi vista en esos cuerpos que se convulsionaban como peces fuera del agua y que despedían una mezcla de olores ambiguos y agradables. Por un instante supuse que todo se trataba de un mal sueño, y hasta tuve la absurda idea de que ése no era mi Marco, sino alguno de sus amigos, pues solía prestar el jacuzzi a las parejas que no contaban con un refugio para sus encuentros. Pero la violenta reaparición de los coros de Mozart me sacó de mi ensueño: era mi marido en manos de un hombre. El estómago se me comprimó en varios espasmos, me latían las sienas. Sufría, pero continuaba inmóvil, contemplándolos. Llegué a estar tan cerca de ellos que los pude haber besado sin que

se enteraran. Cuando comprendí que jamás se darían cuenta de mi presencia si no los interrumpía a gritos o con golpes, traté de retirarme cuidadosamente para pasar inadvertida. Pero en ese momento Marco abrió los ojos y de un solo empujón desenchufó de su cuerpo a su amante y lo hizo caer de nalgas dentro del agua. Asustada, corrí hacia la puerta. En mi prisa por huir de aquel lugar tropecé con algo, y en menos de un segundo el estéreo había caído dentro del jacuzzi acabando con la vida y el placer de esos malditos.

A pesar del olor a quemado y el color grisáceo que su piel adquirió casi de inmediato, tuve la esperanza de que estuvieran con vida. Llamé a la Cruz Roja y, ante aquel cuadro, uno de los paramédicos clavó en mí una mirada llena de ironía, mientras me preguntaba: Alguno de éstos era algo suyo, ¿no? Le pedí que no hablara en pasado, que Marco seguía siendo mi esposo y que lo que había sucedido ahí era un accidente. El socorrista se concretó a contestarme que eso lo decidiría el Ministerio Público. Y los del Ministerio Público dijeron que, como los rastros de semen en el recto de mi marido lo confirmaban, se trataba de un típico crimen pasional, que seguramente yo lo había calculado todo, que sabía del mal tiempo antes de salir para el aeropuerto y que con toda la intención de descubrirlos fingí no saber nada, pues era obvio que estaba enterada de las desviaciones de Marco. Y, por si fuera poco, también insinuaron que en más de una ocasión yo había sido partícipe de “sus fiestecitas”. En consecuencia, que algún castigo debía recibir por mi “falta de moral” y mi estrenada condición de asesina, así que me dieron cincuenta años de cárcel por doble homicidio premeditado.

Apenas llevo dos años encerrada y ya me gané el mote de la Sin Suerte, gracias a que le conté mi vida a mi compañera de celda y ella a su vez se ha encargado de regar mi historia por todo el penal, apoyada en esa indiscreción tan propia de la mujer que la lleva a hablar de la vida de los demás como si fuera la suya. Ya nadie se me acerca. Y si piensa que los males han dejado de rondarme tras las rejas, está usted equivocado. En junio 20 del año pasado asaltaron las oficinas de la penitenciaría y se llevaron el salario del personal, hecho sin precedentes, según cuentan las custodias, ya que no había ocurrido en la historia de todas las cárceles del país. Sin ir más lejos, este mes, como es la tradición, la cocinera me iba a preparar un pastel de cumpleaños, y hace unas horas la tuvieron que ingresar en la enfermería por una especie de alergia a algunos alimentos que le cierra la glotis y no le permite respirar. Aún no se sabe si vivirá.

Está comprobado que el porvenir de las personas cercanas a mí, o bien, de las que me profesan algún cariño, siempre será negro. Así que, amigo lector, permítame aconsejarle que procure no tener ningún sentimiento conmigo ni con mi historia, ya que parece que se ha topado con la mala suerte encarnada en mujer y este encuentro posiblemente alguna consecuencia le traerá. O dígame usted si no.

————— • —————